ПРОПОРЦІОНАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ.

Н. М. Коркунова,

ПРОФЕССОРА ПЕТЕРБУРГСКАГО УНИВЕРСИТЕТА.



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія М. М. Стасюлевича, Вас. Остр., 5 лин., 28.

1896.

ПРОПОРЦІОНАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ.

Н. М. Коркунова,

профессора петербургскаго университета.



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія М. М. Стасюлевича, Вас. Остр., 5 лин., 28.

1896.

ОГЛАВЛЕНІЕ.





Дозволено цензурою. Спб. 12 Октября 1895 г.

I.

Выборы большинствомъ.

Господствующая система выборовъ основана на началѣ *большинства*. Народные представители, сословные депутаты, земскіе гласные избираются обыкновенно по большинству голосовъ. Да на первый взглядъ иной порядокъ выборовъ можетъ показаться и немыслимымъ.

Въ самомъ дѣлѣ, избирателей всегда много. Они образуютъ поэтому коллегію — а какже иначе возможно рѣшать дѣла въ коллегіяхъ, какъ не по большинству голосовъ? Требованіе единогласія можно установить лишь для вопросовъ, допускающихъ отрицательное рѣшеніе. Всѣ предложенія, непринятыя единогласно, будутъ тогда считаться отвергнутыми. Но коллегіямъ приходится рѣшать и вопросы, недопускающіе безусловно отрицательнаго рѣшенія. Таковы именно дѣла выборныя. Вопросъ тутъ не въ томъ, *выбирать ли*, а въ томъ, *кого* выбрать. Кого-нибудь непремѣнно надо выбрать. Поэтому нельзя удовольствоваться отрицательнымъ рѣшеніемъ, забалло-

тированіемъ всѣхъ заявленныхъ кандидатовъ. Необходимо положительное рѣшеніе. Но единогласія ничѣмъ нельзя обезпечить. Волей-неволей приходится довольствоваться большинствомъ, требовать подчиненія меньшинства большинству.

Однако подчиненіе, хотя бы и необходимое, большинству сознается нами все-таки, какъ зло. Рѣшающее значеніе придается при этомъ не *качеству*, а *количеству*. Число голосовъ, а не ихъ достоинство, не ихъ вѣсъ опредѣляетъ исходъ дѣла. Меньшинство, каково бы оно ни было по своему качественному значенію, должно уступать всякому, можетъ быть даже случайно сложившемуся большинству безъ дѣйствительнаго внутренняго единства. Поэтому въ сколько-нибудь важныхъ дѣлахъ стараются такъ или иначе ослабить начало большинства. Такъ въ демократіяхъ древности одного большинства народнаго собранія считалось недостаточно, а требовались еще благопріятныя ауспиціи. Такъ въ конституціонныхъ монархіяхъ значеніе большинства ограничивается требованіемъ соглашенія обѣихъ палатъ и королевской санкціи.

Но ни въ чемъ несостоятельность начала большинства не сказывается такъ рѣзко, какъ въ примѣненіи къ выборамъ. Именно о выборахъ по большинству голосовъ можно сказать словами Шиллера:

Was ist die Mehrheit? Mehrheit ist der Unsinn!

Прежде всего при выборахъ представителей по большинству голосовъ подчиненіе меньшинства большинству очень легко превращается на дѣлѣ въ подчиненіе большинства меньшинству.

Такъ какъ избраннымъ по большинству голосовъ представителямъ и самимъ приходится рѣшать дѣла опять-таки по большинству голосовъ, то рѣшающее большинство обыкновенно выражаетъ въ дѣйствительности мнѣніе не большинства, а меньшинства представляемыхъ. Всякое большинство составляетъ правильную дробь цѣлаго: выборное большинство—дробь общей совокупности избирателей; рѣшающее большинство—дробь общей совокупности членовъ представительнаго собранія. Избранные по большинству представители являются выразителями интересовъ не всѣхъ, а только части избирателей; рѣшеніе большинства точно также выражаетъ мнѣніе не всѣхъ, а только части этихъ представителей солидарныхъ лишь съ частью избирателей. Чтобы узнать, интересъ какой части избирателей выражаетъ въ дѣйствительности рѣшеніе большинства надо дробь, выражающую выборное большинство, помножить на дробь, выражающую рѣшившее большинство. Если, напримѣръ, 500 членовъ парламента избраны большинствомъ 6 милліоновъ избирателей изъ общаго ихъ числа 10 милліоновъ, а рѣшеніе постановлено большинствомъ 300 депутатовъ, получившихъ $^3/_5$ общаго числа голосовъ, рѣшеніе это выражаетъ собою мнѣніе не всѣхъ 6 милліоновъ гражданъ, избравшихъ 500 представителей, а только $^3/_5$ избирателей, составившихъ на выборахъ большинство.

Но правильныя дроби при перемноженіи неизбѣжно уменьшаются. Поэтому только при очень сильномъ большинствѣ на выборахъ и при рѣшеніи большинство представительнаго собранія выразитъ мнѣніе большинства из-

бирателей. Напримѣръ, если представители избраны большинствомъ $^2/_3$, то только ихъ рѣшеніе, принятое большинствомъ не менѣе $^4/_5$ будетъ выражать большинство ($^8/_{15}$) избирателей. Рѣшеніе же, принятое даже большинствомъ $^2/_3$, будетъ выражать мнѣніе только меньшинства ($^4/_9$) избирателей.

Вообще, если выразить большинство въ десятыхъ доляхъ, то рѣшеніе большинства представительнаго собранія будетъ имѣть за собою большинство избирателей только, когда сумма дробей, означающихъ большинство на выборахъ и большинство рѣшенія, будетъ не меньше полутора единицы.

Между тѣмъ въ дѣйствительности общая сумма голосовъ, получаемыхъ представителями, обыкновенно не достигаетъ даже половины общаго числа избирателей. Такъ во Франціи въ 1881 и 1885 годахъ число голосовъ, полученныхъ депутатами, равнялось лишь 45% и 43% всего числа избирателей. Было вычислено въ частности, что почтенное большинство 324 депутатовъ высказавшихся за тонкинскую экспедицію, имѣло за собой всего 2.685,516 голосовъ при общемъ числѣ 10.352,274 избирателей, т.-е. не болѣе одной четверти.

И независимо отъ этой тенденціи большинства избранныхъ по большинству представителей превращаться на дѣлѣ въ меньшинство, самое подчиненіе меньшинства большинству при избраніи представителей получаетъ совсѣмъ иное значеніе, нежели въ коллегіяхъ, рѣшающихъ вопросы. При коллегіальныхъ *рѣшеніяхъ* меньшинство обязывается подчиняться только самому рѣшенію, при-

нятому большинствомъ, но не устраняется вовсе отъ участія въ обсужденіи дѣла, а потому можетъ влiять и на окончательную формулировку мнѣнія большинства. *Рѣшается* дѣло большинствомъ, но *обсуждается* оно и большинствомъ, и меньшинствомъ совмѣстно.

При *выборахъ* по большинству голосовъ, дѣло не ограничивается однимъ только подчиненіемъ меньшинства большинству въ постановкѣ самаго рѣшенія. При выборахъ представителей по большинству голосовъ, группы избирателей, остающіяся въ меньшинствѣ и потому неполучающія представителей, устраняются тѣмъ самымъ отъ участія и въ самомъ обсужденіи дѣлъ, подлежащихъ рѣшенію представительнаго собранія. Вслѣдствіе этого подчиненіе меньшинства большинству установляется здѣсь уже напередъ, еще до обсужденія и тѣмъ самымъ преобладаніе количества надъ качествомъ еще усугубляется.

Правда, при самыхъ выборахъ вожаки соперничающихъ партій излагаютъ свои воззрѣнія и подвергаютъ разбору политическія программы противниковъ. Но большая разница отстаивать свои мнѣнія предъ лицомъ всей страны, въ представительномъ собраніи, или въ тѣсномъ кругѣ избирателей отдѣльной мѣстности. И, что особенно важно, въ избирательныхъ собраніяхъ предметомъ преній служатъ обыкновенно именно только общія партійныя программы, слагающіяся въ значительной степени изъ общихъ и неопредѣленныхъ положеній и широковѣщательныхъ, но трудно осуществимыхъ, обѣщаній. Въ представительномъ собраніи, напротивъ, приходится имѣть дѣло съ непосредственными практическими вопро-

сами текущей государственной жизни. Поэтому взаимный обмѣнъ мнѣній и борьба воззрѣній представляется здѣсь несравненно плодотворнѣе, чѣмъ въ избирательныхъ собраніяхъ. Меньшинству гораздо легче оказать вліяніе и доказать односторонность воззрѣній большинства на частныхъ конкретныхъ вопросахъ, нежели при обсужденіи общихъ принциповъ, составляющихъ содержаніе партійныхъ программъ.

Между тѣмъ избраніе по большинству неизбѣжно приводитъ къ лишенію значительнаго числа гражданъ, по закону пользующихся избирательнымъ правомъ, фактической возможности избрать себѣ представителей. Въ самомъ дѣлѣ, разъ избраннымъ считается тотъ, кто получитъ большинство голосовъ, всѣ избиратели, составляющіе меньшинство, лишены возможности получить себѣ представителей. Число такихъ лишенныхъ представительства избирателей можетъ быть очень велико. Такъ какъ для составленія большинства достаточно хотя бы одного голоса сверхъ половины всѣхъ голосовъ, то максимальная численность непредставленнаго меньшинства равняется половинѣ голосовъ безъ одного: $\frac{e}{2} - 1$.

Число непредставленныхъ зависитъ притомъ исключительно отъ самого способа избранія отъ требованія получить для избранія непремѣнно хотя бы однимъ голосомъ больше половины. Число подлежащихъ избранію представителей, отношеніе ихъ числа къ общему числу избирателей, а также степень партійной раздробленности избирателей не имѣетъ тутъ никакого значенія. Нѣкоторое вліяніе на пре-

дѣльный максимумъ непредставленныхъ имѣетъ только число избирательныхъ округовъ, но и то совершенно незначительное. Если округовъ нѣсколько, то въ каждомъ изъ нихъ для избранія потребуется хотя бы однимъ голосомъ больше половины, поэтому предѣльный максимумъ непредставленныхъ будетъ половина общаго числа избирателей не безъ одного, а безъ стольких, сколько округовъ; не $\frac{e}{2} - 1$, а $\frac{e}{2} - n$, гдѣ e—число избирателей, а n—число избирательныхъ округовъ. Такъ какъ число округовъ въ самыхъ большихъ государствахъ не привышаетъ пяти-шестисотъ а, избирателей насчитывается въ нихъ нѣсколько милліоновъ, то разница тутъ получается совершенно пустая. Предположимъ, что избирателей 10,000,000, а округовъ 500, тогда при одномъ округѣ непредставленныхъ могло бы оказаться 4,999,999 чел., при 500 округахъ—4,999,500.

Итакъ, можно сказать, что при избраніи по большинству число непредставленныхъ величина почти постоянная: вовсе независящая отъ числа представителей и степени партійной раздробленности и очень мало зависящая отъ числа избирательныхъ округовъ. Слѣдовательно, какъ бы ни измѣнялась организація представительства, пока сохраняется избраніе по большинству, число непредставленныхъ не можетъ быть замѣтно уменьшено.

Однако, намъ могутъ, пожалуй, возразить, что опредѣленное нами число непредставленныхъ окажется лишь въ томъ случаѣ, если большинство будетъ ровно однимъ

голосомъ больше половины общаго числа голосовъ, что бываетъ, сравнительно, рѣдко. Если большинство располагаетъ большимъ числомъ голосовъ, то соотвѣтственно съ этимъ и численность остающагося безъ представителей меньшинства оказывается менѣе значительной.

Конечно, большинство можетъ быть гораздо больше половины, но этимъ нисколько не уменьшается число избирателей мнѣнія и интересы которыхъ не получаютъ никакого вліянія на составъ представительства. Разъ какая-либо партія имѣетъ хотя бы однимъ голосомъ больше половины общаго числа голосовъ, побѣда на выборахъ за ней обезпечена и всякій лишній голосъ сверхъ этого числа для нея совершенно безполезенъ: онъ не увеличитъ числа ея представителей. Имѣетъ ли данная партія только однимъ голосомъ больше половины или гораздо больше, хотя бы даже она обнимала собою всѣхъ избирателей, во всѣхъ этихъ случаяхъ всѣ представители будутъ избраны только ею одной. Въ этомъ смыслѣ весь избытокъ избирателей сверхъ минимальной цифры абсолютнаго большинства (половины плюсъ одинъ) остается всегда непредставленнымъ: ихъ взгляды и интересы никакъ не отражаются на составѣ представительства, все равно составляетъ ли этотъ избытокъ враждебное большинству меньшинство или самъ примыкаетъ къ большинству.

Мы предполагали до сихъ поръ, что избраннымъ считается только получившій абсолютное большинство (majorité). Такъ опредѣляютъ условіе избранія и избирательные законы. Но обезпечить дѣйствительное выполненіе этого требованія закона нѣтъ никакихъ средствъ. Голоса всегда

могутъ такъ раздробиться, что ни одинъ изъ кандидатовъ не получитъ абсолютнаго большинства.

Непремѣнное требованіе абсолютнаго большинства примѣнимо къ коллегіальному рѣшенію спорныхъ вопросовъ, потому что по большей части спорные вопросы допускаютъ отрицательное рѣшеніе. Предположеніе, не находящее себѣ поддержки большинства въ силу этого самаго имѣетъ большинство противъ себя. Слѣдовательно при нечетномъ составѣ рѣшающаго собранія и при категорической постановкѣ вопроса, допускающей лишь прямые отвѣты: да или нѣтъ, всегда получится и рѣшеніе большинства, положительное или отрицательное. Если даже вопросъ такого рода, что не допускаетъ отрицательнаго рѣшенія, а требуется непремѣнно принятіе какой-либо мѣры, положительнаго дѣйствія, то все-таки можно всегда добиться образованія большинства, комбинируя между собой различныя предположенія. Для этого общій вопросъ расчленяется на тѣ его элементы, по которымъ возникаютъ разногласія, и каждый изъ нихъ голосуется отдѣльно, опять-таки съ допущеніемъ лишь безусловныхъ отвѣтовъ, да или нѣтъ. Тогда по каждому элементу вопроса получится положительное или отрицательное большинство и въ результатѣ получится рѣшеніе вопроса, во всѣхъ своихъ частяхъ принятое большинствомъ.

Но ни одинъ изъ этихъ пріемовъ обезпеченія полученія большинства непримѣнимъ къ избранію представителей. Выборы не допускаютъ отрицательнаго рѣшенія. Вопросъ тутъ не въ томъ: избирать ли, а въ томъ

только, кого выбрать? Непримѣнимъ къ выборамъ и пріемъ расчлененія и комбинированія различныхъ предположеній съ цѣлью образованія большинства компромисса. Изъ нѣсколькихъ кандидатовъ нельзя составить одного. Такимъ образомъ при выборахъ невозможно обезпечить навѣрняка образованіе большинства. Всегда можетъ случиться, что ни одинъ изъ кандидатовъ не соединитъ большинства голосовъ (majorité). Въ такихъ случаяхъ приходится довольствоваться т. н. относительнымъ большинствомъ (pluralité) т.-е. считать избраннымъ того, кто получитъ хотя и менѣе половины всѣхъ голосовъ, но все-таки болѣе другихъ кандидатовъ. Однако такое относительное большинство есть въ сущности меньшинство. Если голоса раздѣлятся приблизительно поровну между тремя, четырьмя, десятью кандидатами, относительнымъ большинствомъ будетъ число превышающее хотя бы нѣсколькими голосами третью, четвертую, десятую часть всѣхъ голосовъ. Такимъ образомъ при необходимости довольствоваться относительнымъ большинствомъ избранія по большинству сводится къ избранію иногда очень незначительнымъ меньшинствомъ.

Пока преобладали системы представительства съ довольно высокимъ избирательнымъ цензомъ, это лишеніе представителей значительнаго числа избирателей не такъ бросалось въ глаза. Избиратели и такъ составляли ничтожное меньшинство населенія. Разъ все представительство основано было на принципѣ ограниченія избирательнаго права, нѣсколько большее или меньшее сокращеніе числа гражданъ, дѣйствительно пользующихся

представительствомъ, представлялось незначущей, второстепенной подробностью.

Съ расширеніемъ избирательнаго права, и въ особенности съ установленіемъ всеобщей подачи голосовъ, дѣло представляется въ иномъ видѣ. Тутъ пользованіе избирательнымъ правомъ, политическая правоспособность признается правиломъ, руководящимъ принципомъ; ограниченіе — исключеніемъ. Поэтому при общемъ избирательномъ правѣ такая организація выборовъ, которая приводитъ къ фактическому лишенію представительства значительнаго числа гражданъ, надѣленныхъ по закону избирательнымъ правомъ, представляется бьющимъ въ глаза самопротиворѣчіемъ.

Но этого мало. Именно при общемъ избирательномъ правѣ съ особенной рѣзкостью проявляется подавленіе меньшинства большинствомъ. Когда имѣются ограниченія избирательнаго права, они само собой приводятъ къ установленію извѣстныхъ преимуществъ для меньшинства. Матеріальный достатокъ и извѣстный уровень образованія одинаково являются удѣломъ меньшинства. Поэтому при ограниченномъ избирательномъ правѣ меньшинство, болѣе развитое, всегда получаетъ извѣстное обезпеченіе своего вліянія на исходъ выборовъ. Но всеобщая подача голосовъ, всѣхъ уравнивая, рѣшительно подчиняетъ *качество* количеству, достоинство — числу. Если при общемъ избирательномъ правѣ выборы производятся по большинству голосовъ, толпа своею численностью подавляетъ всякое качественное превосходство.



II.

Избирательные округа.

При сколько-нибудь значительномъ числѣ избирателей и избираемыхъ, производство выборовъ всѣми сообща сопряжено съ большими неудобствами. Если даже децентрализовать самое голосованіе, такъ чтобы избиратели подавали свои голоса въ разныхъ мѣстахъ по мѣсту своего жительства, а поданные ими голоса подсчитывались всѣ вмѣстѣ, добиться успѣшныхъ выборовъ все-таки очень трудно. Большая численность избирателей дѣлаетъ почти неизбѣжной крайнюю раздробленность голосовъ, препятствующую образованію большинства. Съ другой стороны при необходимости подавать голосъ сразу за сотни кандидатовъ, рѣдко какой избиратель можетъ сознательно намѣтить полное число кандидатовъ. При такихъ условіяхъ очень легко выборы могутъ не состояться, требуемаго числа представителей не будетъ выбрано.

Во избѣжаніе этихъ неудобствъ, избирателей раздѣ-

ляютъ на группы и общее число подлежащихъ избранію представителей распредѣляется по частямъ между всѣми группами. Основанія такой группировки избирателей могутъ быть очень разнообразны: сословная принадлежность, имущественное положеніе, размѣръ платимыхъ налоговъ, и т. п. Но въ настоящее время избиратели группируются обыкновенно по территоріальнымъ округамъ. Населеніе отдѣльнаго округа составляетъ и особую избирательную группу.

При такой территоріальной группировкѣ избирателей выборы по большинству приводятъ къ еще болѣе несообразнымъ послѣдствіямъ.

Распредѣленіе различныхъ общественныхъ группъ и партій по пространству государственной территоріи никогда не бываетъ вполнѣ равномѣрнымъ. Взаимное отношеніе численности различныхъ партій никогда не бываетъ одинаковымъ и въ общемъ составѣ населенія всего государства, и въ различныхъ его мѣстностяхъ. Общественныя группы и партіи распредѣляются по территоріи государства въ зависимости отъ разнообразныхъ историческихъ, этнографическихъ, экономическихъ, культурныхъ различій отдѣльныхъ мѣстностей. Такъ городское населеніе обыкновенно либеральнѣе сельскаго; такъ въ населеніи окраинъ нерѣдко господствуютъ партикуляристическія стремленія, совершенно чуждыя населенію другихъ частей государства.

Благодаря такой неравномѣрности распредѣленія партій по отдѣльнымъ округамъ, партія, составляющая въ общемъ населеніи государства меньшинство, въ томъ

или другомъ округѣ можетъ располагать большинствомъ голосовъ. Въ такомъ случаѣ ея кандидатъ будетъ избранъ, и, слѣдовательно, представителей получитъ не одно большинство, а также и меньшинство. Это, конечно, желательно. Представительное собраніе съ разнороднымъ составомъ, отражающее въ себѣ стремленіе и интересы не одной только партіи, а нѣсколькихъ, съ большимъ успѣхомъ выполнитъ свое назначеніе, съ большей всесторонностью и объективною обдуманностью будетъ рѣшать подлежащія его вѣдѣнію дѣла.

Но эта возможность при территоріальной группировкѣ избирателей и меньшинству кое-гдѣ оказаться большинствомъ имѣетъ свою оборотную сторону. При такихъ условіяхъ результатъ выборовъ ставится въ зависимость не отъ дѣйствительнаго соотношенія численности партій, а просто отъ случайнаго очертанія избирательныхъ округовъ. Меньшинство получаетъ возможность имѣть также представителей, но число ихъ вовсе не зависитъ отъ дѣйствительнаго соотношенія въ общемъ составѣ населенія государства численности большинства и меньшинства.

Меньшинство можетъ получить даже больше представителей, чѣмъ большинство. Предположимъ существованіе въ странѣ двухъ партій. Одно изъ нихъ, положимъ консерваторы, насчитываетъ во всей странѣ 6,000 голосовъ; другая—либералы—только 4000. Всѣ эти избиратели распредѣлены на 10 избирательныхъ округовъ. Если консерваторы окажутся скученными въ четырехъ округахъ, составляя сплошь все ихъ населеніе, то на эти

четыре округа изъ общаго числа 6000 консерваторовъ уйдетъ 4000, а на *шесть* остальныхъ придется всего 2000 консерваторовъ и 4000 либераловъ. Въ этихъ *шести* округахъ будутъ избраны поэтому либералы большинствомъ двухъ третей, а консерваторы будутъ избраны, хотя единогласно, но всего только въ *четырехъ* округахъ. Слѣдовательно, соотношеніе числа избранныхъ представителей меньшинства и большинства будетъ какъ разъ обратнымъ дѣйствительному соотношенію ихъ численности.

Вообще въ силу неравномѣрнаго распредѣленія партій по отдѣльнымъ округамъ меньшинство можетъ получить больше представителей чѣмъ большинство, если только имѣетъ голосовъ хотя нѣсколько больше одной трети голосовъ большинства. Это выводится слѣдующимъ образомъ. Обозначимъ общее число избирателей черезъ $a \,.\, (p + m)$, при чемъ a—число округовъ, m—число избирателей меньшинства, какое пришлось бы на каждый округъ, если, бы партіи были распредѣлены совершенно равномѣрно, p—число въ каждомъ округѣ избирателей большинства при томъ же условіи. Общее число избирателей меньшинства будетъ тогда am. Абсолютное большинство въ каждомъ округѣ выразится черезъ $\frac{p+m}{2} + 1$. Что бы узнать въ какомъ числѣ округовъ am избирателей могутъ составить большинство, надо am раздѣлить на $\frac{p+m}{2} + 1$ и тогда получимъ $\frac{2\,am}{m+p+2}$. Что бы это число составляло большинство округовъ, надо, чтобы

$\frac{2\,am}{m+p+2} > \frac{a}{2}$, но это можетъ быть лишь при условіи $\frac{2\,am}{m+p+2} : \frac{a}{2} = \frac{4\,am}{m+p+2} > 1$. А это возможно лишь въ томъ случаѣ, если $p + 2 < 3\,m$ или $\frac{p+2}{3} < m$. Здѣсь p и m число избирателей въ отдѣльныхъ округахъ. Чтобы получить общія числа избирателей во всѣхъ округахъ, надо помножить на a и тогда получимъ $\frac{ap}{3} + \frac{2\,a}{3} < am$ или $am > \frac{a}{3}(p+2)$.

Такимъ образомъ при избраніи представителей по большинству голосовъ, меньшинство можетъ получить представителей больше, чѣмъ большинство, просто въ силу случайно неравномѣрнаго распредѣленія партій по избирательнымъ округамъ. Но можно и намѣренно придать округамъ очертанія, обусловливающія сосредоточеніе извѣстной партіи въ небольшомъ числѣ округовъ, вслѣдствіе чего она совершенно обезсилится. Это и практикуется въ дѣйствительности въ Соединенныхъ Штатахъ. Тамъ даже сложился особый терминъ для обозначенія подобной избирательной геометріи: „guerrymander“. Законодательному собранію штата Индіана былъ какъ-то представленъ нѣкоимъ мистеромъ Герри планъ новаго распредѣленія избирательныхъ округовъ, при чемъ одинъ округъ, окрашенный зеленой краской, извивался по всей территоріи штата. „Что это за саламандра?“ спросили составителей плана „Нѣтъ это не саламандра, а геррimандра“, послышалось въ отвѣтъ; острота имѣла успѣхъ, и съ тѣхъ поръ геррimандеръ стало терминомъ для обозначенія искусственнаго распредѣленія округовъ съ цѣлью

искаженія результатовъ выборовъ въ пользу той или другой партіи.

Но распредѣленіе избирателей по территоріальнымъ округамъ приводитъ не только къ возможности извращенія результата выборовъ, а также къ увеличенію числа избирателей, остающихся на дѣлѣ безъ представителей. Группировка избирателей сообразуется при этой системѣ не съ различіемъ и сходствомъ ихъ воззрѣній и интересовъ, а лишь съ ихъ территоріальнымъ разселеніемъ. Кто вмѣстѣ живетъ, долженъ вмѣстѣ и избирать, хотя бы онъ во всѣхъ отношеніяхъ представлялъ діаметральную противоположность съ своими сосѣдями. Голосованіе въ округѣ, гдѣ завѣдомо принадлежишь къ ничтожному меньшинству, не можетъ имѣть никакого практическаго значенія. Поданный при такихъ условіяхъ голосъ все равно пропадетъ даромъ. На исходъ выборовъ онъ никакого вліянія оказать не можетъ. Заставлять избирателя голосовать тамъ, гдѣ онъ навѣрное останется въ меньшинствѣ, равносильно фактическому лишенію голоса. А между тѣмъ въ другихъ мѣстностяхъ онъ, быть можетъ, нашелъ бы себѣ столько единомышленниковъ, что вмѣстѣ ихъ голоса перевѣсили бы численностью то большинство, предъ которымъ онъ долженъ преклониться въ своемъ округѣ. И въ такомъ положеніи можетъ оказаться не только сторонникъ меньшинства, но и избиратель, принадлежащій партіи, располагающей въ общемъ составѣ населенія государства большинствомъ голосовъ.



III.

Чѣмъ замѣнить большинство?

Составляютъ ли всѣ эти недостатки необходимую принадлежность всякаго выборнаго представительства или же обусловлены особенностями установившейся системы выборовъ? Должны ли мы мириться съ неудобствами избранія представителей по большинству голосовъ, съ фактическимъ лишеніемъ представительства значительнаго числа избирателей, съ искаженіемъ результата выборовъ въ зависимости отъ случайныхъ очертаній избирательныхъ округовъ, какъ съ неизбѣжнымъ зломъ, или же, измѣнивъ систему выборовъ, можемъ устранить всѣ эти недостатки?

Внимательное разсмотрѣніе условій, опредѣляющихъ результаты выборовъ, убѣждаетъ, что недостатки эти, одни всецѣло, другіе по крайней мѣрѣ въ значительной степени зависятъ именно отъ особенностей установившейся системы избранія по большинству и съ замѣной ея другою могутъ быть устранены.

Такъ, прежде всего примѣненіе къ выбору представителей начала большинства не составляетъ необходимости.

Рѣшенія постановляются по большинству только вслѣдствіе практической неосуществимости единогласныхъ рѣшеній. Рѣшенія по общему соглашенію, конечно, желательнѣе, чѣмъ рѣшенія по большинству. Но рѣшеніе должно быть непремѣнно одно, а добиться единогласія возможно лишь въ исключительныхъ случаяхъ. Поэтому и приходится требовать подчиненія меньшинства мнѣнію большинства. Но рѣшеніе по большинству вовсе не исключаетъ, а напротивъ, даже предполагаетъ предварительный обмѣнъ и взаимную оцѣнку разныхъ мнѣній. Только въ рѣшеніи должно по необходимости выразиться одно опредѣленное мнѣніе, но оно вырабатывается посредствомъ взаимодѣйствія противуположныхъ мнѣній.

Представителей избираютъ не одного, а всегда многихъ и при томъ разнородныхъ взглядовъ и направленій. Представительное собраніе можетъ съ успѣхомъ выполнить свои функціи только при разнородномъ составѣ. Только при этомъ условіи его сужденія будутъ отличаться должной всесторонностью, обдуманностью, безпристрастіемъ. Поэтому, при многочисленности и разнородности состава представительства нѣтъ никакой надобности избирать представителей непремѣнно по большинству голосовъ. Разныя мнѣнія, существующія среди избирателей, относительно того, кому быть представителемъ, нѣтъ нужды сводить непремѣнно къ одному мнѣнію большинства. Отдѣльные представители могутъ быть изби-

раемы различными избирателями, группирующимися по сходству и различію ихъ мнѣній и интересовъ. Конечно, самыя рѣшенія представительнаго собранія, какъ и всякой коллегіи постановляются по большинству голосовъ, но отсюда отнюдь не слѣдуетъ, чтобъ и члены собранія должны были избираться также по большинству. Напротивъ, для обезпеченія необходимой разнородности состава надо, чтобы одни представители были избраны избирателями одного образа мыслей, другіе—другого. Но если нельзя добиться соглашенія относительно выбора представителей всей массы избирателей, раздѣленныхъ различіемъ мнѣній и интересовъ, то, напротивъ, вполнѣ возможно такое соглашеніе между избирателями, имѣющими одинаковые мнѣнія и интересы. Поэтому множественность представителей дѣлаетъ возможнымъ избирать ихъ не по большинству голосовъ, а общимъ соглашеніемъ каждой одномыслящей группы избирателей.

Для этого надо только не заставлять избирателей, рѣзко расходящихся между собой въ направленіи и интересахъ, сообща избирать себѣ представителей, что одинаково получается и при соединеніи всѣхъ избирателей въ одну избирательную коллегію и при обязательной, закономъ установленной группировкѣ избирателей, напр. по округамъ; чтобы сдѣлать возможнымъ избраніе представителей по общему соглашенію, надо избирателямъ предоставить самимъ свободно группироваться по сходству и различію ихъ интересовъ и воззрѣній, такъ чтобы вмѣстѣ избирали себѣ общаго представителя только дѣйствительно солидарные между собой избиратели.

Но, конечно, и при такомъ избраніи по общему соглашенію каждой отдѣльной группы солидарныхъ между собой избирателей должно быть опредѣлено, какое число голосовъ надо получить для избранія. Такъ какъ число представителей по необходимости ограничено, то представителей могутъ получить только такія группы избирателей которыя достигаютъ опредѣленной для того закономъ численности. Если одинъ представитель приходится напр. на тысячу избирателей, то только группы, насчитывающія не менѣе тысячи могутъ получить представителя. Если же какая-либо группа состоитъ изъ двухъ, трехъ, четырехъ тысячъ, то соотвѣтственно съ тѣмъ она избирается и двухъ, трехъ, четырехъ представителей. Такой порядокъ выборовъ, въ отличіе отъ выборовъ по большинству, называется пропорціональными выборами, такъ какъ при немъ представителей получаетъ не одна только группа избирателей располагающая большинствомъ голосовъ, а всѣ группы, достигающія предѣльной численности, каждая соотвѣтственно ея дѣствительной численности.

При такихъ пропорціональныхъ выборахъ, конечно, устраняется возможность большинству получить представителей меньше, чѣмъ ихъ будетъ у меньшинства, и при рѣшеніи представительнымъ собраніемъ подлежащихъ его вѣдѣнію вопросовъ по большинству голосовъ, рѣшающее большинство будетъ представлять собою дѣйствительное большинство избирателей.

Въ самомъ дѣлѣ, если каждая группа солидарныхъ между собою избирателей получитъ представителей въ

числѣ пропорціональномъ ея численности, соотношеніе числа представителей отдѣльныхъ группъ будетъ то же самое, что и соотношеніе числа избирателей, составляющихъ каждую группу. Болѣе многочисленная группа не можетъ имѣть при этомъ меньше представителей, чѣмъ группы менѣе многочисленныя. А такъ какъ при пропорціональныхъ выборахъ представителей получитъ не одно большинство, а всѣ избиратели, то и большинство представительнаго собранія не будетъ уже *частью* большинства, а будетъ представлять собою всѣхъ тѣхъ избирателей, которые выбрали большинство представителей и которые при пропорціональныхъ выборахъ непремѣнно составляютъ большинство въ общемъ составѣ избирателей.

Такимъ образомъ пропорціональные выборы свободны отъ двухъ существенныхъ недостатковъ выборовъ по большинству. Но третій недостатокъ—фактическое лишеніе представительства нѣкоторой части избирателей—не вовсе устраняется и при пропорціональныхъ выборахъ, хотя и ослабляется въ значительной степени. Впрочемъ этотъ недостатокъ въ извѣстной степени неизбѣженъ при всякой системѣ представительства.

Въ представительномъ собраніи не могутъ отражаться всѣ индивидуальные оттѣнки мнѣній и интересовъ: иначе пришлось бы включить въ его составъ все населеніе страны и вмѣсто представительнаго получилось бы непосредственное народное собраніе. Это, конечно, одно изъ существеннѣйшихъ недостатковъ представительнаго устройства. Въ непосредственномъ собраніи мо-

жетъ быть высказано и выслушано всякое индивидуальное мнѣніе. Для этого не требуется принятія его уже раньше значительнымъ числомъ гражданъ. Впервые высказанное въ собраніи, оно можетъ, въ силу своего внутренняго достоинства, повліять на рѣшеніе собранія. Въ представительномъ собраніи, напротивъ, можетъ найти себѣ выраженіе лишь мнѣніе, уже предварительно значительно распространившееся и имѣющее число сторонниковъ достаточное для обезпеченія его представителямъ успѣха на выборахъ. Совершенно индивидуальные, никѣмъ еще нераздѣляемые или раздѣляемые совершенно ничтожнымъ числомъ адептовъ взгляды вовсе не могутъ найти себѣ доступа въ представительное собраніе.

Такъ какъ представительнсе собраніе слагается не изъ *всѣхъ* гражданъ, оно не можетъ отражать въ себѣ и мнѣній и интересовъ, раздѣляемыхъ лишь немногочисленными группами гражданъ. Чѣмъ меньше представителей, тѣмъ большее число интересовъ не найдетъ себѣ выраженія въ представительномъ собраніи; чѣмъ представителей больше, тѣмъ полнѣе выразятся въ представительствѣ всѣ разнообразные интересы. Полнота представительства, при другихъ одинаковыхъ условіяхъ, находится въ прямомъ отношеніи къ числу представителей. Если представители составляютъ $\frac{1}{1000}$ всѣхъ избирателей, то и представителей могутъ имѣть лишь интересы, общіе по крайней мѣрѣ тысячѣ избирателей; если число представителей составляетъ только $\frac{1}{20,000}$ всѣхъ, то предста-

вители получатъ только интересы общіе не менѣе, какъ 20,000. Это ограниченіе полноты представительства обусловлено не особенностями какого-либо способа выборовъ представителей, а самымъ существомъ представительства, предполагающаго по самой идеѣ замѣну всѣхъ немногими.

Еще Мирабо сравнивалъ представительство съ географической картой: les assemblées sont pour la nation ce qu'est une carte réduite pour son étendue phisique soit en partie, soit en grand, la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l'original. [1]) Подобно картѣ, представительство изображаетъ различныя группы, на какія распадаются избиратели въ уменьшенномъ масштабѣ.

И самая точность, съ какою группировка избирателей по сходству и различію ихъ интересовъ и воззрѣній, отражается въ представительствѣ, зависитъ отъ тѣхъ же условій, какъ и точность плана.

Степень точности изображенія какой-либо мѣстности на планѣ опредѣляется двумя условіями: масштабомъ и большею или меньшею извилистостью изображаемыхъ очертаній. Отъ масштаба зависитъ близость величины изображенія къ натуральной величинѣ изображаемыхъ очертаній и зависимость тутъ прямая: чѣмъ больше масштабъ, тѣмъ ближе величина изображенія къ величинѣ изображаемаго.

Отъ большей или меньшей извилистости изображае-

---

[1]) Discours, I, p, 31.

мыхъ очертаній зависитъ точность изображенія и зависимость здѣсь обратная. Чѣмъ больше извилистость, тѣмъ меньше точность. На одномъ и томъ же планѣ получится болѣе точное изображеніе правильныхъ дорожекъ сада, нежели извилистаго теченія ручья. При одномъ и томъ же масштабѣ изображеніе Африки будетъ точнѣе изображенія Европы. Это происходитъ отъ того, что очертанія фигуръ выводятся на планѣ не математическими линіями, а полосками, имѣющими нѣкоторую ширину. Поэтому тѣ извилины, которыя при данномъ масштабѣ окажутся уже этихъ полосокъ, не могутъ быть вовсе воспроизведены на планѣ.

Точно также и степень соотвѣтствія представительства составу избирателей находится въ прямой зависимости отъ *числа представителей* и въ обратной зависимости отъ степени *партійной раздробленности*. Число представителей — это какъ бы масштабъ представительства. Партійная раздробленность—это извилистость очертаній партійной группировки избирателей, а число избирателей, на которое приходится по одному представителю, соотвѣтствуетъ ширинѣ тѣхъ линій, которыми выводится чертежъ представительства.

Въ самомъ дѣлѣ, если представителей приходится, положимъ, по одному на тысячу, то очевидно только одинъ изъ тысячи избирателей можетъ быть избранъ представителемъ и слѣдовательно только такія группы солидарныхъ между собою избирателей, которыя состоятъ не менѣе какъ изъ тысячи, могутъ получить себѣ представителя. Дать представителей и меньшимъ группамъ. зна-

чило бы увеличить число представителей, увеличить масштабъ представительства. Поэтому, во-первыхъ, не могутъ найти себѣ выраженія тѣ партіи, численность которыхъ меньше тысячи. Но затѣмъ, мы знаемъ, что для дѣйствительнаго выраженія въ представительствѣ разнородныхъ мнѣній и интересовъ избирателей надо, чтобы отдѣльныя партіи получили себѣ представительство соразмѣрно ихъ величинѣ: большія партіи должны имѣть больше представителей, небольшія—меньше. Если партія, состоящая изъ тысячи человѣкъ, получила одного представителя, двухтысячная партія должна получить двухъ, трехтысячная—трехъ и т. д. Но, конечно, никогда не бываетъ, чтобы всѣ партіи имѣли адептовъ въ числахъ кратныхъ тому числу, на которое полагается по одному представителю. Не бываетъ такъ, чтобы партіи состояли всегда изъ ровнаго числа тысячъ. Если представитель полагается на каждую полную тысячу, то нѣсколько лишнихъ сотенъ, которыми располагаетъ партія, не могутъ повліять на увеличеніе числа ея представителей. Для партіи онѣ окажутся безполезными, потому что при данномъ масштабѣ представительства, они останутся безъ вліянія на его составъ.

Такимъ образомъ, при всякой системѣ выборовъ нѣкоторое число избирателей можетъ остаться безъ представителей. Но число могущихъ остаться непредставленными зависитъ въ извѣстной степени отъ различія порядка выборовъ. При выборахъ большинствомъ число это, какъ мы уже знаемъ, величина почти постоянная, независящая ни отъ масштаба представительства, ни отъ пар-

тійной раздробленности. Постараемся же выяснить, чѣмъ опредѣляется возможный максимумъ непредставленныхъ при пропорціональныхъ выборахъ.

Разъ для избранія при пропорціональныхъ выборахъ требуется полученіе опредѣленнаго числа голосовъ, непредставленными останутся: во-первыхъ, избиратели составляющіе партіи, число приверженцевъ которыхъ ниже того числа голосовъ, какое требуется для избранія, и, во-вторыхъ, избиратели, составляющіе въ многочисленныхъ партіяхъ избытокъ, недостигающій того же числа. Сколько же можетъ быть непредставленныхъ избирателей той и другой категоріи?

Максимальная *численность* каждой отдѣльной изъ такихъ непредставленныхъ группъ избирателей (непредставленныхъ партій и непредставленныхъ избытковъ представленныхъ партій) опредѣляется масштабомъ представительства: она равна числу голосовъ требуемыхъ для избранія (d) безъ единицы: $d-1$. Непредставленныя партіи и непредставленные избытки партій могутъ быть меньше этого, но не могутъ быть больше, такъ какъ d голосовъ уже даютъ право на избраніе представителя. Максимальное же число такихъ непредставленныхъ группъ, конечно, равняется числу партій (f), на какое дробятся избиратели. Поэтому максимальное число непредставленныхъ избирателей равно $f\ (d-1)$.

Изъ этой формулы видно, что число непредставленныхъ при пропорціональныхъ выборахъ зависитъ не отъ самого способа выборовъ какъ при выборахъ большинствомъ, а отъ измѣнчивыхъ условій: числа голосовъ,

требуемыхъ для избранія, и числа партій. Уменьшая то и другое, или, что то же самое, сплочивая во-едино раздробленныя партіи и увеличивая число представителей, мы тѣмъ самымъ уменьшимъ максимумъ непредставленныхъ. Къ тому же это только максимумъ. Непредставленные остатки не могутъ быть больше этого, но могутъ и обыкновенно бываютъ на дѣлѣ меньше. Если численность всѣхъ партій выразится въ числахъ кратныхъ d, непредставленныхъ вовсе не окажется.

Для ближайшаго сравненія формулъ, выражающихъ число непредставленныхъ при выборахъ большинствомъ и при пропорціональныхъ выборахъ, слѣдуетъ число голосовъ требуемыхъ при пропорціональныхъ выборахъ для избранія (d) выразить въ доляхъ общаго числа избирателей (e). Предположимъ для этого, что общее число избирателей (e) есть кратное [1]) числу голосовъ требуемыхъ для избранія (d) и числу представителей (r) [1]). Тогда максимальную численность непредставленныхъ группъ можно выразить какъ $\frac{e}{r} - 1$, т.-е. общее число избирателей, дѣленное на число представителей, безъ единицы.

[1]) Это необходимо, потому что по условіямъ нашей задачи какъ число представителей (r), такъ и число голосовъ, требуемыхъ для ихъ избранія, должны быть числа цѣлыя. Представительное собраніе не можетъ состоять изъ дробнаго числа членовъ, и избираемый не можетъ получать дробное число голосовъ. На дѣлѣ, однако, e обыкновенно не бываетъ кратнымъ d. Остатокъ получаемый при дѣленіи $e:d$, также будетъ непредставленъ. Но онъ не можетъ быть великъ. Если d опредѣленное число — остатокъ не можетъ быть больше $d-1$. Если $d=\frac{e}{r}$ — онъ не превышаетъ $r-1$.

Но при условіи, что e число кратное $\frac{e}{r}$, всѣ непредставленные остатки не могутъ имѣть этой максимальной численности. Если одна, другая, третья и т. д. партіи имѣютъ $\frac{e}{r} - 1$ голосовъ [1]), эти недостающіе до $\frac{e}{r}$ голоса должны куда-нибудь дѣваться, должны достаться какой-либо партіи. Поэтому только $f - 1$ непредставныхъ группъ могутъ имѣть максимальную численность $\frac{e}{r} - 1$; одна изъ f партій будетъ тогда насчитывать только $f - 1$ голосовъ.

Такимъ образомъ максимальная численность непредставленныхъ въ доляхъ общаго числа избирателей выразится такъ: $(f - 1)\left(\frac{e}{r} - 1\right) + f - 1 = \frac{f-1}{r} \cdot e$, т.-е. максимумъ непредставленныхъ опредѣляется отношеніемъ числа партій безъ единицы къ числу представителей.

Сравнивая эту формулу съ приведенной выше формулой, выражающей число непредставленныхъ при выборахъ по большинству, мы замѣчаемъ между ними существенное различіе. При выборахъ по большинству число непредставленныхъ величина постоянная, независящая отъ числа представителей и степени партійной раздробленности избирателей, а при выборахъ пропорціональныхъ, число непредставленныхъ, напротивъ, зависитъ отъ соотношенія числа партій къ числу предста-

---

[1]) Или $\frac{ne}{r} - 1$, что въ данномъ случаѣ безразлично.

вителей: число непредставленныхъ тутъ тѣмъ больше, чѣмъ больше партій, и тѣмъ меньше, чѣмъ больше представителей.

Число непредставленныхъ при пропорціональныхъ выборахъ было бы равно числу непредставленныхъ при выборахъ по большинству, т.-е. приблизилось бы къ половинѣ только тогда, когда бы число партій безъ одной было лишь вдвое меньше числа представителей. Въ дѣйствительности такого соотношенія этихъ чиселъ никогда не бываетъ. Партій насчитываютъ не болѣе 10 — 15; представители же насчитываются сотнями: въ Германіи 300, во Франціи свыше 500, въ Англіи около 700. При такомъ соотношеніи числа партій къ числу представителей, максимальный предѣлъ непредставленныхъ при пропорціональныхъ выборахъ не превышаетъ $\frac{1}{20}$ всѣхъ избирателей.

Этотъ разсчетъ, правда, предполагаетъ производство пропорціональныхъ выборовъ всѣми избирателями сообща, безъ раздѣленія ихъ по избирательнымъ округамъ. Полное осуществленіе идеи пропорціональнаго представительства и требуетъ такого именно порядка выборовъ. Установленіе территоріальныхъ избирательныхъ округовъ несогласимо съ началомъ свободной группировки избирателей по сходству и различію ихъ интересовъ и воззрѣній. Территоріальная группировка необходимо имѣетъ обязательный, принудительный характеръ. Вмѣстѣ съ тѣмъ при пропорціональныхъ выборахъ нѣтъ никакой надобности въ множественности избирательныхъ округовъ. При

выборахъ большинствомъ множественность округовъ дастъ нѣкоторый противовѣсъ исключительному господству большинства. Кое въ какихъ округахъ и меньшинство можетъ располагать большинствомъ голосовъ и благодаря тому получить представителей. Но при пропорціональныхъ выборахъ и такъ всѣ партіи получаютъ соотвѣтственное ихъ численности представительство.

Однако до сихъ поръ въ практическомъ своемъ осуществленіи пропорціональные выборы соединяются съ раздѣленіемъ государственной территоріи на избирательные округа, такъ что избиратели каждаго округа избираютъ отдѣльно. А въ округѣ при сравнительно ограниченномъ числѣ представителей, число партій можетъ быть такъ же велико, какъ и въ цѣлой странѣ. Не слѣдуетъ ли поэтому признать, что при выборахъ по округамъ выборы пропорціональные даютъ большее число непредставленныхъ, нежели выборы большинствомъ?

Нѣтъ, пропорціональнымъ выборамъ и при этомъ условіи должно быть отдано преимущество. Число непредставленныхъ при выборахъ большинствомъ бываетъ не больше половины лишь въ томъ случаѣ, если одна изъ партій располагаетъ абсолютнымъ большинствомъ, т.-е. когда партійная раздробленность невелика. Если же приходится довольствоваться относительнымъ большинствомъ, численность непредставленныхъ можетъ быть гораздо значительнѣе. При трехъ партіяхъ, приблизительно равныхъ, оно можетъ дойти почти до $^2/_3$, при четырехъ—до $^3/_4$ и т. д. и это при всякомъ числѣ представителей. При пропорціональныхъ же выборахъ, такія

числа могутъ получиться только когда число партій не меньше числа представителей.

Кромѣ того, подобно тому, какъ при выборахъ по большинству, при сильной партійной раздробленности довольствуются по необходимости, вмѣсто абсолютнаго, только относительнымъ большинствомъ, такъ и при пропорціональныхъ выборахъ можно довольствоваться для признанія кандидата избраннымъ полученіемъ имъ нѣсколько меньшаго, чѣмъ частное, отъ дѣленія числа избирателей на число представителей, количества голосовъ. Всякое уменьшеніе числа голосовъ, признаваемаго достаточнымъ для избранія, само собой понижаетъ и возможный максимумъ численности непредставленныхъ группъ. Какъ именно слѣдуетъ понижать число голосовъ, требуемое для избранія, для этого предлагаются различные практическіе пріемы, о которыхъ будетъ сказано ниже, въ шестой главѣ.





IV.

Палліативныя мѣры.

Итакъ, пропорціональные выборы обезпечиваютъ гораздо болѣе полное и правильное представительство, нежели выборы по большинству. Но новизна этой системы, ея совершенное несходство съ привычной всѣмъ процедурой выборовъ по большинству, заставляетъ многихъ сомнѣваться въ практической ея осуществимости. Указываютъ прежде всего на невозможность при пропорціональныхъ выборахъ производить, въ случаѣ открывшихся вакансій, дополнительные выборы. Затѣмъ, и вообще находятъ процедуру пропорціональныхъ выборовъ слишкомъ сложной и запутанной для того, чтобы она могла найти себѣ сколько-нибудь широкое практическое примѣненіе.

Эти сомнѣнія приводятъ къ тому, что даже сознавая коренные недостатки выборовъ по большинству, не рѣшаются все-таки установить пропорціональные выборы, а обращаются къ различнымъ палліативамъ, открывающимъ и меньшинству возможность получить представи-

телей. Таково именно значеніе системы ограниченнаго голосованія (vote limité) и системы кумулятивнаго голосованія (vote cumulatif.).

Система ограниченнаго голосованія заключается въ томъ, что при избраніи отъ округа нѣсколькихъ представителей, каждый избиратель участвуетъ въ избраніи не всѣхъ представителей, а только нѣкоторой ихъ части. Если, напримѣръ, отъ округа требуетея избрать четырехъ депутатовъ, то каждый избиратель подаетъ свой голосъ только за трехъ; если семь—только за пятерыхъ и т. д. Практически это устраивается такъ, что каждый избиратель имѣетъ на своемъ бюллетенѣ вмѣсто четырехъ, только три имени, вмѣсто семи—пять и т. д.

Если, напримѣръ, въ округѣ 10,000 избирателей, распадающихся на двѣ партіи, въ 6,000 и въ 4,000 голосовъ, депутатовъ требуется избрать пять и каждый избиратель можетъ подавать голосъ за трехъ, тогда меньшинство можетъ получить двухъ представителей. Въ самомъ дѣлѣ, при раздѣленіи голосовъ большинства между двумя различными списками, его кандидаты получили бы только 3,000 голосовъ, а кандидаты меньшинства—4,000.

Но дѣйствительнаго соотвѣтствія числа представителей и численности партій эта система дать не можетъ. Для того, чтобы обезпечить большинству полученіе бóльшаго, чѣмъ у меньшинства, числа представителей, каждому избирателю предоставляется подавать голосъ за такое число кандидатовъ, которое болѣе половины числа подлежащихъ избранію депутатовъ. А при такомъ усло-

вiи могутъ получить представителей при всевозможныхъ условiяхъ партiйной численности только двѣ партiи. Да и вторая по численности партiя, при всякомъ числѣ представителей можетъ получить представителей только, если она не меньше трети общаго числа избирателей, потому что иначе большинство, раздѣливъ свои голоса между двумя списками кандидатовъ, дастъ больше голосовъ, чѣмъ меньшинство одному. Наконецъ, самое соотношенiе числа представителей большинства и меньшинства нисколько не зависитъ отъ соотношенiя ихъ численности, а только отъ разъ навсегда установленной разницы между числомъ избираемыхъ и числомъ голосовъ у каждаго избирателя.

Система ограниченнаго голосованiя примѣнялась одно время въ Англiи, при выборѣ представителей отъ городовъ, въ которыхъ представителей полагалось болѣе двухъ. Система эта просуществовала тамъ съ 1867 по 1885 годъ. Затѣмъ съ 1882 по 1891 годъ она примѣнялась также въ Италiи для выбора депутатовъ, въ тѣхъ 35 избирательныхъ округахъ, на которыхъ приходилось болѣе 5 представителей.

Въ настоящее время ограниченное голосованiе практикуется въ государствахъ Пиринейскаго полуострова, съ тѣмъ видоизмѣненiемъ, что избранными признаются также кандидаты, получившiе въ разныхъ округахъ, въ совокупности, опредѣленное число голосовъ. Такъ въ Испанiи требуется для этого получить въ разныхъ округахъ не менѣе 10,000 голосовъ.

При кумулятивномъ голосованiи каждому избира-

телю предоставляется столько голосовъ, сколько требуется избрать представителей, и эти голоса онъ можетъ или раздѣлить между нѣсколькими кандидатами или всѣ голоса подать за одного и того же кандидата. Это дѣлается такъ, что на избирательномъ бюллетенѣ или пишется нѣсколько фамилій, или одна и та же фамилія нѣсколько разъ. Въ послѣднемъ случаѣ кандидатъ считаетъ получившимъ съ одного этого бюллетеня столько голосовъ, сколько разъ написана его фамилія.

Эта система была предложена въ Англіи Ло, при обсужденіи билля о реформѣ выборовъ 1867 года, но была отклонена.

И эта система открываетъ меньшинству возможность получить представителей! Если въ округѣ 10,000 избирателей, раздѣленныхъ на двѣ партіи, одна въ 6,000, другая въ 4,000 голосовъ, а депутатовъ требуется избирать 5, тогда у большинства будетъ 30,000 голосовъ, у меньшинства—20,000, и слѣдовательно большинство можетъ получить трехъ, меньшинство двухъ представителей. При трехъ партіяхъ въ 6,000, 2,000 и 2,000, первая получила бы также 3, а двѣ послѣднія по одному предсвителю. Пропорціональность тутъ получается, слѣдовательно, полная, но вмѣстѣ съ тѣмъ нетрудно замѣтить, что кумулятивная система есть таже система пропорціональныхъ выборовъ, только въ осложненной формѣ, ставящей результатъ выборовъ въ зависимость отъ степени партійной дисциплины.

Осложненіе, придающее кумулятивному голосованію видимое отличіе отъ пропорціональныхъ выборовъ, заклю-

чается въ томъ, что каждому избирателю дается не по одному голосу, а по нѣсколько. Отсюда получается, что при 10,000, напр., избирателяхъ, избранными оказываются лишь получившіе не менѣе 5,000 голосовъ т. е. какъ будто поддержанные по крайней мѣрѣ половиной избирателей. Но въ дѣйствительности это совершенно фиктивное и при томъ неимѣющее ровно никакого значенія увеличеніе числа голосовъ. Результатъ выборовъ зависитъ не отъ абсолютнаго числа голосовъ, какими располагаютъ отдѣльныя партіи, а только отъ соотношенія ихъ численности. Поэтому сколько бы голосовъ ни было дано избирателю одинъ или сотня, результаты выборовъ при данномъ соотношеніи партійныхъ силъ всегда будутъ одни и тѣ же.

Очевидно, если вмѣсто того, чтобы дать избирателямъ по одному голосу и требовать для избранія число голосовъ, равное знаменателю отношенія числа голосующихъ къ числу избираемыхъ, даютъ имъ по нѣсколько голосовъ и требуютъ для избранія большинство голосовъ, то это можетъ быть объяснено только желаніемъ придать пропорціональнымъ выборамъ, какъ своего рода captatio benevolentiae, внѣшнее сходство съ выборами по большинству.

Но это осложненіе порождаетъ и весьма существенныя неудобства. Кумулятивная система можетъ дать правильные результаты выборовъ толеко при условіи строгой партійной дисциплины. Надо, чтобы напередъ была съ точностью опредѣлена численность партій и чтобы всѣ избиратели голосовали, строго повинуясь даннымъ отъ

партійнихъ вожаковъ указаніямъ. Иначе голоса или слишкомъ раздробятся, или слишкомъ скумулируются, и тогда въ первомъ случаѣ партія можетъ вовсе остаться безъ представителей, а во второмъ—получить ихъ не соотвѣтственно мало.

Такимъ образомъ при системѣ ограниченнаго голосованія невозможна ни при какихъ численныхъ отношеніяхъ полная пропорціональность представительства, а кумулятивная система представляетъ собою ту же систему пропорціональныхъ выборовъ, лишь осложненною множественностью голосовъ, что ставитъ правильные результаты выборовъ въ зависимость отъ степени партійной дисциплины. Поэтому нельзя удовольствоваться ни одной изъ этихъ системъ, тѣмъ болѣе, что сомнѣнія въ практической осуществимости пропорціональныхъ выборовъ нельзя никакъ признать основательными.

Указаніе на невозможность якобы устроить при пропорціональныхъ выборахъ дополнительные выборы на убылыя мѣста основано на томъ, что при соединеніи пропорціональныхъ выборовъ съ тайной подачей голосовъ нельзя узнать какими именно избирателями былъ выбранъ убылой депутатъ, и потому нельзя опредѣлить какіе именно избиратели должны принять участіе въ дополнительныхъ выборахъ. Нѣкоторое затрудненіе въ этомъ дѣйствительно кроется, но оно вовсе не представляется непреодолимымъ. Если при пропорціональныхъ выборахъ сохранятся все-таки и долгіе сроки депутатскихъ полномочій, дѣлающіе необходимыми дополнительные выборы, и тайная подача голосовъ, то убылыя мѣста могутъ быть

замѣщаемы или лицами, избираемыми всѣми избирателями сообща по большинству голосовъ, или, что еще проще, путемъ кооптаціи, т.-е. лицами, избираемыми самимъ представительнымъ собраніемъ. При этомъ можно бы было предоставить избраніе только членамъ той самой партіи, къ которой принадлежалъ убылой представитель.

Но, что еще важнѣе, пропорціональные выборы даютъ возможность безъ всякаго неудобства и сократить срокъ избранія до одного года, и ввести явную подачу голосовъ. Слишкомъ частые общіе выборы и явная подача голосовъ неудобны теперь именно потому, что выборы имѣютъ характеръ страстной партійной борьбы изъ-за того, кому имѣть представителей, кому нѣтъ. При выборахъ по большинству голосовъ, каждый, кто не подаетъ голоса за меня, подаетъ его тѣмъ самымъ противъ меня. При такихъ условіяхъ ни одинъ избиратель не можетъ ни къ одному кандидату относиться безразлично, нейтрально. Въ отношеніи къ каждому изъ нихъ онъ непремѣнно является или сторонникомъ, или врагомъ. И кандидаты, которые могутъ быть избраны только подъ условіемъ полученія ими большинства голосовъ, естественно стремятся къ возможному увеличенію числа поданныхъ за нихъ голосовъ. Если есть избиратели отъ нихъ зависимые, они не преминутъ воспользоваться давленіемъ на нихъ.

Въ совершенно иныхъ условіяхъ происходятъ выборы пропорціональные. Представителей при нихъ получаетъ не одно только большинство и потому выборы не получаютъ тутъ характера борьбы изъ-за того, кому имѣть

представителей. Начало пропорціональности обезпечиваетъ представительство всѣмъ партіямъ, численность которыхъ не ниже знаменателя отношенія числа голосующихъ къ числу избираемыхъ: чрезмѣрный избытокъ голосовъ тутъ не даетъ никакой выгоды; онъ пропадаетъ для получившаго его кандидата даромъ. Поэтому избиратель, неподающій голоса за даннаго кандидата, не дѣлается еще его врагомъ. Голосъ даннаго избирателя можетъ быть для кандидата лишнимъ.

Возможность при пропорціональныхъ выборахъ получить представителей одновременно нѣсколькимъ партіямъ, придаетъ выборамъ болѣе спокойный характеръ, и потому, конечно, безъ всякаго неудобства пропорціональные выборы можно производить ежегодно. А такъ какъ партійныя страсти при этой системѣ избранія возбуждаются не такъ сильно, то и явная подача голосовъ, установляющая нравственную отвѣтственность избирателя за подачу голоса, скорѣе можетъ быть введена, чѣмъ при выборахъ по большинству.

Другое основаніе сомнѣній въ практической осуществимости пропорціональныхъ выборовъ заключается въ ошибочномъ представленіи, будто бы процедура пропорціональныхъ выборовъ донельзя сложна и запутанна. Ближайшее знакомство съ выработанными въ послѣднее время пріемами практическаго осуществленія пропорціональнаго представительства, убѣдитъ насъ, напротивъ, въ крайней ихъ простотѣ и понятности.



V.

Развитіе идеи пропорціональности.

Нерѣдко первымъ, высказавшимъ идею пропорціональнаго представительства считаютъ англичанина Гера (Hare), выступившаго съ проповѣдью этой идеи въ пятидесятыхъ годахъ настоящаго столѣтія. Но въ дѣйствительности Геру не принадлежитъ первенство въ этомъ дѣлѣ. Еще въ революціонную эпоху основныя начала пропорціональныхъ выборовъ были указаны въ конвентѣ С. Жюстомъ, въ 1793 году, правда въ довольно неопредѣленной формѣ. Но затѣмъ уже съ весьма отчетливо выработаннымъ планомъ практическаго примѣненія пропорціональныхъ выборовъ выступилъ въ сороковыхъ годахъ настоящаго столѣтія Викторъ Консидеранъ. Въ 1846 году появилось его открытое письмо [1]) къ женевскому большому совѣту подъ заглавіемъ De la sincérité du gouvernement representatif ou exposition de l'election veridique съ motto изъ Лафонтена;

---

[1]) Перепечатанное въ Цюрихѣ въ 1892 г.

Le premier qui vit un chameau
S'enfuit à cet objet nouveau;
Le second approcha; le troisième osa faire
Un licou pour le dromadaire

Консидеранъ указываетъ прежде всего недостатки существующей системы выборовъ по большинству. Она какъ бы прикрѣпляетъ избирателя къ землѣ, даетъ большинству право назначать представителей не только за себя, но и за меньшинство, и потому превращаетъ выборы изъ избранія каждой партіей своихъ представителей въ борьбу партій изъ-за того, кому имѣть представителей. При существованіи не двухъ, а нѣсколькихъ партій Консидеранъ считаетъ возможнымъ полученіе еще болѣе уродливыхъ результатовъ, а именно одержаніе побѣды не большинствомъ, а меньшинствомъ.

Основаніемъ установившейся системы выборовъ по большинству онъ считаетъ смѣшеніе двухъ совершенно разнородныхъ случаевъ голосованія: голосованія для постановки рѣшенія (vote diliberatif) и голосованія для выбора представителей. Начало большинства примѣнимо только къ рѣшительному голосованію; при голосованіи избираемыхъ представителей должно примѣнять начало пропорціональности. Избраннымъ долженъ считаться не тотъ, кто получитъ большинство, а тотъ, кто получитъ число голосовъ, равное частному отъ дѣленія числа голосующихъ на число подлежащихъ избранію представителей.

Что касается пріемовъ практическаго осуществленія пропорціональныхъ выборовъ, то Консидеранъ предлагаетъ сочетать пропорціональные выборы съ системой кандида-

туръ. Каждая партія заявляетъ свой списокъ кандидатовъ и каждый списокъ по порядку поступленія отмѣчается своимъ нумеромъ. При голосованіи каждый избиратель пишетъ на своемъ избирательномъ бюллетенѣ нумеръ того списка кандидатовъ, который ему болѣе симпатиченъ. Затѣмъ сосчитываются бюллетени съ однимъ и тѣмъ же нумеромъ и изъ каждаго списка кандидатовъ провозглашаются избранными столько представителей, сколько разъ число голосовъ, требуемое для избранія, содержится въ числѣ бюллетеней съ нумеромъ даннаго списка кандидатовъ.

Вслѣдъ за Консидераномъ слѣдуетъ поставить бразильскаго публициста Набора Кавальканти (Nabor Carneiro Bezerro Cavalcanti 1827—1883 гг.) въ 1850 г. напечатавшаго обширную статью: „О новой избирательной системѣ“ [1]). И онъ требуетъ чтобы избранными считались получившіе число голосовъ равное знаменателю отношенія числа голосующихъ къ числу подлежащихъ избранію представителей. Но онъ предлагалъ другую процедуру выборовъ безъ предварительнаго заявленія списка кандидатовъ. Голосованіе свободное. Каждый пишетъ на своемъ бюллетенѣ, какія хочетъ имена, хотя бы и такихъ лицъ, кандидатура которыхъ никѣмъ не была выставлена. На каждомъ бюллетенѣ пишется прежде

---

[1]) Въ окончательной формѣ свои воззрѣнія онъ изложилъ въ вышедшей уже въ 1872 г. книгѣ. Direito eleitoral moderno. Systema proporcional, sua applicaçâo por graos e reivindicaçâo de sua autoria. Pernambuco. См. La représentation proportionnelle. Etudes publieés par la Societé pour l'Etude de la repr. proport. Paris. 1888, pp. 256 et ss.

всего имя того лица, котораго избиратель желалъ бы видѣть избраннымъ, и затѣмъ нѣсколько именъ замѣстителей на случай, еслибы намѣченный въ кандидаты не оказался бы избраннымъ. Избранными считаются прежде всего помѣщенныя въ главѣ бюллетеней лица, получившія требуемое число голосовъ. Если ихъ окажется меньше, чѣмъ требуется избрать представителей, то недостающее число пополняется вторыми, третьими, четвертыми замѣстителями, получившими требуемое число голосовъ, въ порядкѣ относительнаго большинства полученныхъ ими голосовъ. Самые выборы предполагалось производить не во всей странѣ совокупно, а по провинціямъ.

Если сравнить эту систему Кавальканти, съ проэктомъ Консидерана, то мы увидимъ, что у Кавальканти болѣе тщательно опредѣлены практическія условія осуществимости пропорціональныхъ выборовъ. У Консидерана нѣтъ и намека на то, какъ поступать, если не окажется полнаго числа представителей, получившихъ требуемое число голосовъ. Онъ не указываетъ также, кого именно изъ каждаго отдѣльнаго списка считать избраннымъ, если, какъ оно почти всегда будетъ на дѣлѣ, не всѣхъ кандидатовъ придется признать избранными.

У Кавальканти нѣтъ такихъ недомолвокъ. Онъ указываетъ точно въ какомъ именно порядкѣ лица, отмѣченныя на бюллетеняхъ должны считаться избранными. Но вмѣстѣ съ тѣмъ, предлагаемый имъ пріемъ обезпеченія непремѣннаго избранія полнаго числа представителей приводитъ неизбѣжно къ нарушенію строгой пропорціональности представительства. Въ самомъ дѣлѣ, не-

избранными изъ поставленныхъ въ бюллетеняхъ на первомъ мѣстѣ, могутъ оказаться только кандидаты малочисленныхъ партій. Но и изъ замѣстителей наибольшее число голосовъ получатъ, конечно, намѣченные болѣе многочисленными партіями. Поэтому при системѣ Кавальканти раздробленность партій приведетъ къ непропорціональному усиленію представительства наиболѣе многочисленныхъ партій. Предположимъ, что общее число голосующихъ 100,000, что имъ надо избрать 5 представителей и что они раздѣлены на 5 партій. Одна партія насчитываетъ 42,000 голосовъ, другая 21,000 и три остальныя, каждая по 9,000. Тогда избранными изъ намѣченныхъ на первомъ мѣстѣ въ бюллетеняхъ окажутся только трое: двое отъ первой партіи и одинъ отъ второй. Для дополненія числа представителей придется перейти къ замѣстителямъ: изъ нихъ получившими наибольшее число голосовъ, и слѣдовательно, избранными окажутся двое, намѣченные первой партіей. Въ результатѣ первая партія получитъ 4 представителя, вторая — только одного, между тѣмъ, какъ число голосовъ, какимъ располагаетъ первая партія не въ четыре, а только въ два раза больше числа голосовъ второй.

Начало пропорціональности нарушается при этой системѣ также и тѣмъ, что избиратели, принадлежащіе къ многочисленнымъ партіямъ, участвуютъ въ избраніи одновременно по нѣскольку представителей, такъ какъ изъ намѣченныхъ на ихъ бюллетеняхъ лицъ, могутъ оказаться избранными и собственно кандидаты и замѣстители, а избиратели малочисленныхъ партій не получатъ

ни одного представителя. Число представителей, какое получать при этой системѣ многочисленныя партіи, зависитъ не только отъ ихъ собственной численности, но также и отъ числа голосовъ, которые раздробятся между малочисленными партіями.

Почти одновременно съ Кавальканти идея пропорціональныхъ выборовъ была выставлена въ Даніи [1]) профессоромъ Андре и ему первому удалось добиться практическаго осуществленія этой идеи.

Система Андре довольно близко подходитъ къ системѣ Кавальканти. Главныя ея особенности въ томъ, что по датской системѣ нѣтъ различія между представителями и замѣстителями. Каждый избиратель пишетъ на своемъ бюллетенѣ по нѣскольку именъ, въ порядкѣ убывающей ихъ желательности для избирателя, такъ что на первомъ мѣстѣ пишется наиболѣе желательный кандидатъ, на второмъ—менѣе желательный, на третьемъ — еще менѣе желательный и т. д. Но всѣ эти кандидаты суть одинаково кандидаты въ представители. Поданные бюллетени бросаются въ урну и оттуда вынимаются въ случайномъ порядкѣ. Каждый бюллетень сначала засчитываютъ тому кандидату, который написанъ на немъ первый, какъ наиболѣе желательный для подателя бюллетеня. Но если окажется что лицо это уже имѣетъ достаточное для избранія число голосовъ, то бюллетень за-

[1]) Въ томъ же сборникѣ: La répréscntation proportionnelle. Статья Дареста, pp. 338—368, а также *Goos* und *Hansen*. Das Staatsrecht des Königrèichs Dänemark. 1889, s. 60—62. По датски пропорціональные выборы называются Forholdestalsvalgmeade.

считывается тому кандидату, который отмѣченъ на второмъ мѣстѣ; если и этотъ окажется уже избраннымъ, то третьему кандидату и т. д.

Эта система подсчета бюллетеней, также какъ и система Кавалькантн, обезпечиваетъ обыкновенно избраніе полнаго числа представителей, но и при ней неизбѣжно получается искаженіе самаго принципа пропорціональности. Нетрудно замѣтить, что избраніе того или другого изъ кандидатовъ отмѣченныхъ на второмъ, третьемъ и т. д. мѣстахъ, зависитъ всецѣло отъ случайнаго порядка вынутія бюллетеней. Въ каждой странѣ имѣются очень популярные государственные дѣятели, имя которыхъ окажется поэтому на первомъ мѣстѣ на очень большомъ числѣ бюллетеней. Но на послѣдующихъ мѣстахъ тѣхъ же бюллетеней будутъ стоять различныя имена. Предположимъ что для избранія требуется 10,000 голосовъ и что въ урнѣ 20,000 бюллетеней съ именемъ Ивановъ на первомъ мѣстѣ, а на второмъ мѣстѣ у одной половины этихъ бюллетеней помѣчено Петровъ, на другой—Андреевъ. При такихъ условіяхъ избраніе Петрова или Андреева будетъ зависить всецѣло отъ того, въ какомъ порядкѣ будутъ вынуты бюллетени изъ урны. Если сначала будетъ вынуто 10,000 бюллетеней съ именемъ Петрова, онъ не будетъ выбранъ, потому что всѣ эти бюллетени зачтутся Иванову, а будетъ избранъ Андреевъ. Если же сначала будутъ вынуты бюллетени съ именемъ Андреева, то будетъ избранъ Петровъ.

Примѣненію системы Андре не предшествовало вовсе обсужденіе ея ни въ палатахъ, ни въ датской печати. Это

объясняется тѣмъ, что законъ 2 октября 1855 г., установившій пропорціональные выборы былъ т.-н. *провизорный* законъ, т.-е. изданный королемъ безъ участія народнаго представительства, въ силу данныхъ ему на то особыхъ полномочій 29 августа того же года.

Король издалъ не только избирательный законъ, но и самую конституцію, которою установлялась всего одна палата, Rigsraad. Она состояла изъ 80 членовъ, назначавшихся различнымъ порядкомъ. Припомнимъ, что въ то время Данія состояла изъ собственно Даніи, Шлезвига, Гольштейна и Лауенбурга. Такъ вотъ изъ 80 членовъ ригсрада — 20 назначались королемъ; 30 избирались датскимъ риксдагомъ и провинціальными собраніями Шлезвига, Гольштейна и Лауенбурга; и наконецъ, 30 остальныхъ избирались непосредственно народомъ. Вотъ, къ выбору этихъ 30 членовъ и примѣнялась система пропорціональныхъ выборовъ, но и то въ довольно ограниченныхъ рамкахъ. Дѣло въ томъ, что Данія дѣлилась въ то время на девять округовъ, изъ коихъ въ 5, составлявшихъ собственно Шлезвигъ, избиралось только по одному депутату, и слѣдовательно о примѣненіи пропорціональныхъ выборовъ не могло быть и рѣчи. Въ Гольштейнѣ выборовъ въ дѣйствительности вовсе не происходило. Такимъ образомъ система Андре примѣнялась только въ трехъ округахъ, составлявшихъ собственно Данію: Зюландѣ и Юлландѣ, гдѣ избиралось по семи депутатовъ, и Лалландъ-Фальстерѣ, гдѣ избиралось три депутата.

Датскій законъ предусматривалъ возможность та-

кихъ случаевъ, что получившихъ полное число голосовъ окажется меньше, чѣмъ требуется избрать депутатовъ. Тогда избраннымъ считается получившій наибольшее число голосовъ съ тѣмъ однако, чтобы полученное имъ число голосовъ было не меньше *половины полнаго числа.* Если и такимъ путемъ не получилось бы требуемаго числа избранныхъ, то недостающихъ избираютъ *обыкновеннымъ порядкомъ по большинству голосовъ.*

Въ 1863 году послѣ потери Гольштейна и Лауенбурга была издана новая конституція, установившая вмѣсто одной палаты—двѣ: фолькстингъ и ландстингъ, состоящій изъ 65 членовъ, избираемыхъ въ 15 округахъ, изъ которыхъ только два избирали по одному депутату; остальные избирали каждый отъ 3—8 депутатовъ; относительно самаго порядка избранія членовъ ландстинга сдѣлана просто ссылка на законъ 2 окт. 1855 года.

Въ 1866 г. произошло новое измѣненіе конституціи. Ландстингъ состоитъ теперь изъ 65 членовъ: изъ нихъ 12 назначаются королемъ, одинъ отъ Борнгольма, одинъ отъ Фар-ёрскихъ острововъ, 7 отъ Копенгагена и 45 отъ 12 округовъ, включающихъ и города. Тамъ, гдѣ избирается нѣсколько депутатовъ, примѣняется по старому система Андре.

Только въ 1857 году появилась брошюра Гера „The machinery of representation“, а затѣмъ въ 1859 году и большое его сочиненіе „The election of representatives“. Идеи Гера сложились совершенно самостоятельно, внѣ всякаго знакомства съ предположеніями

Консидерана и Кавалькanти, или съ датскимъ закономъ 1855 года. Система выборовъ, предлагаемая Геромъ, та же, что у Андре, только Геръ предполагалъ установить выборы не по округамъ, а всѣми избирателями страны сообща.

Книга Гера есть самое обстоятельное изслѣдованіе, дающее болѣе чѣмъ какое либо другое изъ произведеній, посвященныхъ этому вопросу, полное и глубокое теоретическое обоснованіе идеи пропорціональныхъ выборовъ. Это дѣйствительно научный трактатъ: вся остальная литература вопроса слагается лишь изъ небольшихъ брошюръ.

Идеи Гера очень скоро, въ самомъ началѣ шестидесятыхъ годовъ, нашли себѣ сторонника въ лицѣ одного изъ русскихъ государственныхъ дѣятелей. Я говорю о графѣ М. А. Корфѣ. Когда обсуждался вопросъ о порядкѣ избранія губернскихъ гласныхъ, онъ предложилъ примѣнить систему пропорціональныхъ выборовъ, съ которой онъ ознакомился по книгѣ Дж. Ст. Милля.

„При выборѣ,—писалъ онъ въ своемъ отзывѣ на проэктъ земскаго положенія,—въ уѣздныхъ собраніяхъ, губернскихъ гласныхъ, если избраніе будетъ производиться обыкновенною баллотировкою, или другимъ общепринятымъ порядкомъ, большинство землевладѣльцевъ всегда можетъ и, безъ сомнѣнія, большею частью будетъ направлять выборъ такъ, чтобы избираемы были одни его кандидаты. Такимъ образомъ, хотя бы въ каждомъ изъ уѣздныхъ собраній губерніи было, напримѣръ, не менѣе трети гласныхъ отъ крестьянскаго сословія, собраніе

губернское можетъ нерѣдко составиться *исключительно* изъ представителей лишь землевладѣльческихъ интересовъ, что очевидно должно дать всей земско-хозяйственной администраціи направленіе, уже вовсе несогласное съ духомъ и намѣреніями разсматриваемаго проекта. Для предупрежденія подобнаго результата, казалось бы необходимымъ, въ отношеніи избранія губернскихъ гласныхъ, отступить отъ обще-принятаго избирательнаго порядка и установить такую систему выборовъ, что бы и меньшинство уѣздныхъ собраній имѣло возможность назначать представителей изъ своей среды. Эта система могла бы вкратцѣ заключаться въ томъ, что-бы: а) въ каждомъ уѣздѣ по числу членовъ уѣзднаго собранія и числу слѣдующихъ къ выбору отъ нихъ губернскихъ гласныхъ, опредѣлять, отъ сколькихъ членовъ собранія приходится одинъ губернскій гласный; б) затѣмъ каждому члену предоставить подавать голосъ *лишь въ пользу одного лица*, и в) всякаго, за кого будетъ поданъ голосъ столькими членами, отъ сколькихъ слѣдуетъ одинъ выборный считать избраннымъ. Напримѣръ: уѣздное собраніе состоитъ изъ 35 членовъ и должно избрать пять человѣкъ въ губернскіе гласные, слѣдовательно приходится по одному гласному отъ каждыхъ семи членовъ; всякіе семеро могутъ согласиться и избрать того, кому наиболѣе довѣряютъ. На семъ основаніи всякая фракція мнѣній и интересовъ въ собраніи уѣздномъ можетъ послать представителя отъ себя въ губернское учрежденіе, и сіе послѣднее будетъ дѣйствительнымъ выраженіемъ разнородныхъ нуждъ и стремленій населенія, а не

односторонним представительством преобладающих въ уѣздномъ собраніи партій [1]).

Самую процедуру пропорціональныхъ выборовъ Корфъ изображалъ такъ. „Каждому члену уѣзднаго собранія предоставлялось бы на особой запискѣ написать столько именъ, сколько всего слѣдуетъ отъ собранія губернскихъ гласныхъ, но съ тѣмъ, чтобы, помня, что онъ можетъ подать голосъ лишь въ пользу *одного*, онъ каждое изъ написанныхъ именъ отмѣчалъ №№ 1, 2, 3, и т. д. и подъ № 1 ставилъ имя лица, которое онъ *преимущественно* желаетъ избрать, подъ № 2 того, кого онъ избираетъ въ случаѣ, если № 1 получитъ уже подлежащее число голосовъ отъ другихъ и т. д. Всѣ эти записки собирались бы въ урну и оттуда вынимались бы предсѣдателемъ собранія, который будетъ громогласно прочитывать на каждой запискѣ лишь одно имя, именно *первое*; какъ скоро въ пользу какого-либо лица окажется, такимъ образомъ, столько голосовъ, отъ сколькихъ по разсчету слѣдуетъ одинъ гласный, лицо это объявляется выбраннымъ, и на слѣдующихъ запискахъ имя его хотя бы стояло первымъ, уже не провозглашается, а прочитывается второе и т. д.; по окончаніи всей процедуры избранными бы считались: а) всѣ получившіе полное надлежащее число голосовъ, и б) еслибы число ихъ было недостаточно, то получившіе наибольшее число голосовъ за ними; между равными въ этомъ отношеніи производилась бы баллотировка [2]).

---

[1]) Матеріалы по земскому общественному устройству. 1886, т. II, стр. 432.

[2]) Тамъ же, стр. 433.

Предложеніе Корфа ни съ чьей стороны не нашло себѣ поддержки. Для выбора губернскихъ гласныхъ былъ установленъ обыкновенный порядокъ избранія по большинству голосовъ, и опасенія, высказанныя Корфомъ, вполнѣ оправдались на дѣлѣ. Общее число губернскихъ гласныхъ за 1883—86 гг. было 2,284: изъ нихъ дворянъ и чиновниковъ—1,862, что составляетъ 81%.

Послѣ этой неудачной попытки Корфа вопросъ о пропорціональныхъ выборахъ и въ правительственныхъ сферахъ больше уже не возбуждался. Да и въ русской литературѣ этотъ вопросъ остается почти вовсе незамѣченнымъ. Градовскій говорилъ о немъ на лекціяхъ, но зналъ, какъ и Корфъ, только систему Гера и Андре, и высказывался противъ самой идеи замѣны начала большинства началомъ пропорціональности [1]). Точно такъ же отрицательно отнесся къ нему и другой русскій, посвятившій даже этому вопросу спеціальное изслѣдованіе впрочемъ на нѣмецкомъ языкѣ—г. Шалландъ [2]).

Въ 1863 году и въ Германіи заговорили о пропорціональныхъ выборахъ. Бурнитцъ-Варентраппъ [3]) предложилъ новую систему выборовъ, представляющую довольно своеобразное видоизмѣненіе системы Кавалькanti.

[1]) Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ. 1895. стр. 296—304.

[2]) *Challandes*. Das Prinzip der Minoritätenvertretung und die Proportionwahl. S.-Pb. 1894.

[3]) *Burnitz-Varentrapp*. Methode bei jeder Art von Wahlen sowohl der Mehrheit, als der Minderheiten die ihrer Stärke entsprechende Zahl von Vertretern zu sichern. Frankfurt a. M. 1863.

Бурнитцъ предлагалъ, чтобы каждый избиратель писалъ на своемъ бюллетенѣ нѣсколько фамилій, но такъ, что, бы только за кандидата, помѣщеннаго на первомъ мѣстѣ считался поданнымъ полный голосъ; за второго— только полголоса, за третьяго—треть и т. д. Слѣдовательно, кандидатъ, отмѣченный на первомъ мѣстѣ въ 1200 бюллетеней, считался бы получившимъ и 1200 голосовъ, кандидатъ, отмѣченный въ томъ же числѣ бюллетеней на второмъ мѣстѣ—только 600 голосовъ; на третьемъ—400 и т. д. Избранными же считаются получившіе наибольшее число голосовъ.

Эта система, какъ и система Кавальканти, даетъ избирателямъ многочисленныхъ партій по нѣскольку голосовъ, а избирателей малочисленныхъ партій вовсе лишаетъ голоса.

Съ шестидесятыхъ годовъ идея пропорціональнаго представительства завоевываетъ себѣ все болѣе и болѣе широкое распространеніе. Въ законодательныхъ собраніяхъ многихъ государствъ Европы возбуждается вопросъ о введеніи пропорціональныхъ выборовъ. Въ англійскомъ парламентѣ предложенія въ этомъ смыслѣ были сдѣланы Джр. Ст. Миллемъ въ 1867 г., Морриссономъ—въ 1872 г., Бленнергассетомъ—въ 1878 г. Во Франціи такіе же проекты обсуждались въ 1871 г.—Пернолета, въ 1880 г. Кантагреля, въ 1881 г.—Курмо. Кромѣ того вопросъ этотъ обсуждался въ Бельгіи, Италіи, Португаліи, Испаніи, Швеціи. Но всѣ эти попытки практическаго осуществленія пропорціональныхъ выборовъ не имѣли успѣха.

Кромѣ Даніи, пропорціональное представительство введено пока только въ Буэносъ-Айресѣ, Сербіи и въ четырехъ кантонахъ Швейцаріи: Женевѣ, Тессинѣ, Нешателѣ, Золотурнѣ.

Распространенію идеи пропорціональныхъ выборовъ болѣе всего послужила книга Гера, представляющая дѣйствительно наиболѣе обстоятельное общее теоретическое обоснованіе этой идеи. Но тѣ практическіе пріемы осуществленія пропорціональнаго представительства, какіе Геръ предлагалъ вмѣстѣ съ Кавальканти, Андре, Бурнитцъ-Варентраппомъ, нашли себѣ примѣненіе только въ одной Даніи, и признаются теперь неудовлетворительными. Современные сторонники пропорціональныхъ выборовъ всѣ предпочитаютъ тотъ способъ ихъ производства, который былъ предложенъ Консидераномъ, способъ, основанный на примѣненіи къ пропорціональнымъ выборамъ системы кандидатуры. Способъ этотъ принятъ и законодательствомъ всѣхъ тѣхъ, государствъ, гдѣ установлены были въ новѣйшее время пропорціональные выборы.

Въ Буэносъ-Айресѣ, одной изъ провинцій Аргентинской республики, пропорціональные выборы введены закономъ 23 октября 1876 года, для избранія какъ депутатовъ, такъ и сенаторовъ. Избирательнымъ знаменателемъ признается здѣсь частное отъ дѣленія числа голосующихъ на число избираемыхъ. Если окажется недовыборъ, остальные представители распредѣляются между списками, у которыхъ окажутся наибольшіе избытки сверхъ кратныхъ знаменателю чиселъ. Если одинъ и тотъ же кандидатъ окажется въ нѣсколькихъ спискахъ

и получитъ число голосовъ, равное или большее избирательнаго знаменателя, онъ провозглашается избраннымъ, а полученное имъ число голосовъ вычитается изъ голосовъ, зачисленныхъ за соотвѣтствующіе списки.

Въ Сербіи пропорціональные выборы были установлены конституціей 1888 года. Согласно ея постановленіямъ (ст. 93) скупчина составляется изъ депутатовъ, избираемыхъ по округамъ съ такимъ разсчетамъ, что отъ каждыхъ четырехъ съ половиною тысячъ плательщиковъ прямыхъ налоговъ полагается по одному представителю. Передъ выборами, въ городахъ каждые 50 избирателей, а въ деревняхъ каждые 100 избирателей могутъ представить списокъ предлагаемыхъ ими кандидатовъ, размѣщая ихъ въ порядкѣ убывающей желательности. Въ день выборовъ ставится столько избирательныхъ урнъ, сколько было заявлено списковъ кандидатовъ, и надъ каждой урной ставится одинъ изъ этихъ списковъ. Избиратели опускаютъ свои шары въ ту урну, надъ которой помѣщенъ наиболѣе симпатичный имъ список кандидатовъ. Затѣмъ подсчитываются шары въ каждой урнѣ. Избранными изъ каждаго списка, признается столько кандидатовъ, начиная съ перваго, сколько разъ число шаровъ, оказавшихся въ урнѣ, содержитъ въ себѣ число, выражающее частное отъ дѣленія числа голосующихъ на число избираемыхъ. Если при этомъ окажется выбранныхъ недостаточное число, остающіеся представители распредѣляются между списками, имѣющими наибольшіе избытки голосовъ, сверхъ чиселъ кратныхъ избирательному знаменателю.

Эта сербская система представляетъ какъ бы комбинацію системъ Консидерана и Гера. Избиратель тутъ безусловно связанъ заявленными напередъ списками. Онъ можетъ подать голосъ только за какой-нибудь изъ нихъ цѣликомъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ опредѣленіе того, кто именно изъ кандидатовъ даннаго списка долженъ считаться избраннымъ, зависитъ отъ мѣста, какое онъ занимаетъ въ спискѣ и которымъ указывается степень оказываемаго ему предпочтенія.

Въ швейцарскихъ кантонахъ принята система, дающая больше простора индивидуальному усмотрѣнію каждаго отдѣльнаго избирателя. И тутъ требуется предварительная заявка списковъ кандидатовъ. Но избирателю предоставляется право включать въ одинъ списокъ имена другого (panacher), или вовсе опускать нѣкоторыя имена. При этомъ, однако, на каждомъ бюллетенѣ должно быть означено за какой списокъ онъ поданъ. Число бюллетеней, поданныхъ за данный списокъ, опредѣляетъ сколько представителей онъ долженъ получить. Число голосовъ, полученныхъ отдѣльными кандидатами списка, опредѣляетъ, кто изъ нихъ, прежде всего, преимущественно признается избраннымъ.

Такая система выборовъ принята съ нѣкоторыми видоизмѣненіями въ частностяхъ въ Женевѣ, Тессинѣ, Нешателѣ и Золотурнѣ.

Раньше всего установлены пропорціональные выборы въ Женевѣ, для избранія членовъ Большого Совѣта, являющагося органомъ законодательной власти. Порядокъ выборовъ, нѣсколько измѣненный закономъ 3 сент.

1892 года, слѣдующій: Большой Совѣтъ состоитъ изъ депутатовъ, избираемыхъ отъ трехъ округовъ (города Женевы, лѣвой стороны озера и правой стороны). На каждую тысячу жителей полагается одинъ депутатъ, съ тѣмъ однако, чтобы общее число членовъ Совѣта не превышало ста. Выборы производятся на три года, 15 ноября.

Особый списокъ кандидатовъ могутъ представить каждые десять избирателей. Одинъ и тотъ же избиратель не можетъ подписывать нѣсколько списковъ. Кандидаты не могутъ быть помѣщаемы въ списки противъ ихъ согласія. Если какой кандидатъ окажется въ нѣсколькихъ спискахъ, онъ долженъ до выборовъ избрать одинъ изъ нихъ. Если этого не будетъ сдѣлано, жребій рѣшаетъ, въ какомъ спискѣ онъ долженъ оставаться.

Самое голосованіе совершается подачей бюллетеней, на которыхъ отмѣчается столько именъ, сколько требуется избрать депутатовъ. Если именъ будетъ больше, послѣднія изъ нихъ не считаются.

Избиратели могутъ и видоизмѣнять принятые ими списки, выпуская изъ нихъ нѣкоторыя имена и замѣняя ихъ другими. Но въ каждомъ бюллетенѣ долженъ быть указанъ тотъ списокъ, за который подается голосъ.

Какъ и въ Сербіи, изъ каждаго списка считается избранными столько представителей, сколько разъ полученное имъ число голосовъ содержитъ въ себѣ избирательный знаменатель. Кто именно изъ кандидатовъ даннаго списка долженъ считаться избраннымъ, опредѣляется не мѣстомъ, а числомъ голосовъ, полученныхъ каждымъ кандидатомъ въ отдѣльности. Въ случаѣ недо-

выбора, остальные представители берутся изъ списковъ, имѣющихъ наибольшіе остатки сверхъ кратныхъ избирательному знаменателю чиселъ.

Въ Тессинѣ пропорціональные выборы для избранія членовъ Большого Совѣта введены закономъ 11 сент. 1890 года, измѣненнаго затѣмъ законами 27 ноября 1891 года и 2 дек. 1892 года. Этимъ послѣднимъ закономъ установлено, что избирательнымъ знаменателемъ должно считаться частное отъ дѣленія общаго числа голосующихъ на число избираемыхъ, увеличенное однимъ. Если при этомъ получится больше избранныхъ, чѣмъ нужно, то знаменатель увеличивается на единицу; если меньше, то недостающіе представители распредѣляются между списками, получившими наибольшее число голосовъ.

Въ Нешателѣ пропорціональные выборы введены закономъ 23 окт. 1891 года, установившимъ вмѣстѣ съ тѣмъ и начало обязательности участія въ голосованіи.

Списки кандидатовъ могутъ быть представляемы за подписью, хотя бы только двухъ избирателей. Кандидатовъ должно быть не больше числа подлежащихъ избранію и не меньше половины этого числа. Если одинъ и тотъ же кандидатъ будетъ въ нѣсколькихъ спискахъ, онъ считается въ томъ, который получитъ большее число голосовъ. Что касается распредѣленія представителей между списками, то принятый въ Нешателѣ порядокъ представляетъ ту особенность, что кандидаты, получившіе менѣе 15% общаго числа поданныхъ голосовъ, не могутъ быть избраны. Точно такъ же, если изъ канди-

датовъ какого-нибудь списка ни одинъ не получитъ 15%, списокъ этотъ вовсе устраняется.

Въ Золотурнѣ пропорціональные выборы введены закономъ 17 марта 1895 года, измѣнившимъ ст. 10 дѣйствующей золотурнской конституціи. Согласно этому закону при избраніи не менѣе семи представителей отъ округа пропорціональные выборы обязательны; но и для избранія меньшаго числа они могутъ быть допущены. Въ предпослѣдній передъ голосованіемъ понедѣльникъ должны быть представлены списки кандидатовъ. Списки эти должны быть подписаны избирателями въ числѣ, по крайней мѣрѣ, равномъ числу подлежащихъ избранію представителей.

Кромѣ того при подачѣ ихъ должно быть указано лицо, уполномоченное составителями списковъ на сношенія въ случаѣ надобности, съ избирательнымъ бюро. Каждый списокъ долженъ имѣть свое особое наименованіе, легко различимое съ другими. Если же будетъ подано нѣсколько одноименныхъ списковъ, они различаются нумерами. Лицамъ, помѣщеннымъ въ нѣсколькихъ спискахъ, предоставляется избрать одинъ изъ нихъ: въ случаѣ неполученія отвѣта дѣло рѣшается жребіемъ. Названія списковъ и имена внесенныхъ въ нихъ кандидатовъ печатаютъ въ оффиціальной газетѣ. Выборы ограничиваются кругомъ заявленныхъ такимъ образомъ кандидатовъ. Подача голосовъ совершается писанными бюллетенями. Бюллетени, содержащіе меньше именъ, чѣмъ требуется избрать, дѣйствительны. Содержащіе излишнее число именъ засчитываются только подлежащему избра-

нію числу, а именно, первымъ сверху и слѣва. Бюллетени, содержащіе только наименованіе какого-либо списка кандидатовъ, или не содержащіе наименованія списка кандидатовъ, признаются недѣйствительными.

Общее число поданныхъ бюллетеней дѣлится на число подлежащихъ избранію, увеличенное единицей. Получаемое такимъ образомъ частное есть избирательный знаменатель, Wahlzahl. Затѣмъ число бюллетеней, полученныхъ каждымъ спискомъ, дѣлится на избирательный знаменатель и полученное частное опредѣляетъ число представителей изъ даннаго списка. Изъ каждаго списка считаются избранными получившіе наибольшее число голосовъ; въ случаѣ равенства голосовъ дѣло рѣшается жребіемъ.

Если при такомъ разсчетѣ избранныхъ окажется меньше, чѣмъ требуется избрать, недовыбранные представители берутся изъ списка получившаго наибольшее число голосовъ. Если же, напротивъ, число избранныхъ окажется больше, чѣмъ требуется [1]), тогда излишній представитель отымается у списка, получившаго наименьшее число голосовъ.

Въ случаѣ досрочнаго выбытія представителя онъ замѣщается тѣмъ, кто въ томъ же спискѣ кандидатовъ получилъ наибольшее послѣ избранныхъ число голосовъ; въ случаѣ равенства голосовъ и тутъ дѣло рѣшается жребіемъ.



[1]) Это возможно, потому что золотурнскій законъ опредѣляетъ Wahlzahl какъ частное отъ дѣленія числа избирателей на число подлежащихъ избранію, увеличенное единицей.

VI.

Современная постановка вопроса.

Кромѣ Даніи, во всѣхъ государствахъ, гдѣ примѣняются пропорціональные выборы, принята система Консидерана или, какъ ее теперь называютъ, система конкурирующихъ списковъ. Главное ея преимущество, сравнительно съ системой Гера, въ томъ, что при ней устраняется зависимость результата выборовъ отъ такой случайности, какъ порядокъ вынутія бюллетеней изъ урны. Но вліяніе большей или меньшей раздробленности партій даетъ себя чувствовать и при системѣ конкурирующихъ списковъ.

Разъ число голосовъ, поданныхъ за отдѣльные списки, окажется некратнымъ избирательному знаменателю, строгой пропорціональности въ распредѣленіи представителей между списками нельзя достигнуть, и приходится довольствоваться лишь возможной приблизительной пропорціональностью. Отсюда является вопросъ, какъ сдѣлать, чтобы это приближеніе къ точной пропорціональности было возможно наибольшее?

Прежде всего надо опредѣлить какое именно число голосовъ должно требовать для, того чтобы кандидатъ считался избраннымъ?

Строго-послѣдовательное проведеніе идеи пропорціональныхъ выборовъ требовало бы признать такимъ числомъ, — назовемъ *избирательнымъ знаменателемъ*, — знаменатель отношенія числа избирающихъ къ числу избираемыхъ. Но такъ какъ нельзя ожидать, чтобы число голосовъ, получаемыхъ отдѣльными списками, было непремѣнно всегда кратное такому знаменателю, то при этомъ постоянно будетъ оказываться избраннымъ неполное число представителей. Если, напримѣръ, голосующихъ 10,000 и надо избрать 10 представителей, то лишь въ исключительно рѣдкихъ случаяхъ голоса раздѣлятся между отдѣльными списками такъ, чтобы каждый списокъ получилъ непремѣнно число голосовъ кратное тысячѣ. Обыкновенно же числа голосовъ, полученныхъ отдѣльными списками, выразятся не ровными тысячами, а такъ, напримѣръ, что одинъ списокъ получитъ 2,700, другой 2,300, третій 3,500, четвертый 1,600, пятый—900 голосовъ. Тогда при избирательномъ знаменателѣ въ 1,000 окажутся избранными всего восемь представителей, а двѣ тысячи голосовъ раздробятся по сотнямъ и пропадутъ даромъ. Какъ же выйти изъ этого затрудненія?

Нѣкоторые предлагаютъ для этого уменьшить избирательный знаменатель, основываясь на томъ, что чѣмъ меньше число, тѣмъ больше можно найти къ нему кратныхъ чиселъ.

Въ самой простой формѣ этотъ пріемъ уменьшенія избирательнаго знаменателя мы находимъ въ проектѣ Фуски, внесенномъ въ 1883 году въ португальскую палату депутатовъ. Фуски предлагалъ принять такой избирательный знаменатель, при которомъ бы получилось избранныхъ всегда больше, чѣмъ ихъ требуется, а депутатами провозглашались изъ избранныхъ, получившіе относительно бо́льшее число голосовъ. Каковъ именно долженъ быть этотъ пониженный избирательный знаменатель, надо опредѣлить на основаніи опыта. На первый разъ установляется пробный знаменатель, хотя бы въ двѣ трети знаменателя отношенія избирающихъ къ избираемымъ и затѣмъ, смотря по полученнымъ результатамъ, онъ повышается или понижается.

Другіе думаютъ найти общее раціональное основаніе для уменьшенія избирательнаго знаменателя, и именно предлагаютъ уменьшить его такъ, чтобы онъ равнялся не частному отъ дѣленія числа голосующихъ на число избираемыхъ, а единицѣ, сложенной съ частнымъ отъ дѣленія числа голосующихъ на число избираемыхъ, увеличенное единицей. Если голосуютъ 12,000, а избираемыхъ 3, то для избранія слѣдуетъ требовать не 4,000, а только 3,001 голосъ; если голосующихъ 18,000, а избираемыхъ—2, то для избранія слѣдуетъ требовать не 9,000, а 6,001 голосъ.

Такова система Эдуарда Керна [1]). Кернъ видитъ въ

---

[1]) *Kern*, Ueber die Aeusserung des Volskwillens in der Demokratie. 1893.

такомъ опредѣленіи числа голосовъ, требуемыхъ для избранія, не просто практическій пріемъ, служащій къ устраненію слишкомъ частаго повторенія случаевъ недовыбора, а единственную дѣйствительно-раціональную систему выборовъ.

Онъ разсуждаетъ такимъ образомъ. Несовершенство обычнаго порядка выборовъ обусловлено не самымъ принципомъ абсолютнаго большинства, а невѣрнымъ его пониманіемъ. Изъ того, что при избраніи *одного* абсолютное большинство дѣйствительно половина плюсъ единица, ошибочно заключаютъ, будто бы таково абсолютное большинство и при всякомъ другомъ числѣ избираемыхъ. Въ дѣйствительности же величина абсолютнаго большинства зависитъ не только отъ числа голосующихъ, но также и отъ числа избираемыхъ. Почему при избраніи одного, абсолютное большинство не можетъ быть меньше половины голосующихъ плюсъ единица? Потому что всякое меньшее число голосовъ могли бы одновременно получить и двое кандидатовъ, а не одинъ только. Поэтому, когда надо избрать *двухъ*, то абсолютное большинство точно также составляетъ такое число голосовъ, какого не могутъ получить болѣе *двухъ* кандидатовъ, но это очевидно не половина голосующихъ плюсъ одинъ, а *треть* голосующихъ плюсъ одинъ. И точно также опредѣляется абсолютное большинство при всякомъ числѣ избираемыхъ. Если голосующихъ e, избираемыхъ—r, то абсолютное большинство составитъ $\frac{e}{r+1}+1$.

Ту же самую формулу абсолютнаго большинства по-

лучимъ мы, если только выразимъ обыкновенную формулу абсолютнаго большинства: половина голосующихъ плюсъ одинъ въ общей алгебраической формѣ: въ числителѣ поставимъ число голосующихъ *e*, въ знаменателѣ— число избираемыхъ плюсъ одинъ, что при избранiи одного будетъ равняться двумъ.

Безспорно, чѣмъ ниже избирательный знаменатель, тѣмъ рѣже получаются случаи недовыбора представителей. Но и при признанiи избирательнымъ знаменателемъ единицы плюсъ частное отъ дѣленiя числа голосующихъ на число избираемыхъ, увеличенное единицей, недовыборъ все-таки возможенъ, какъ же поступать въ такомъ случаѣ? Кернъ требуетъ въ этихъ случаяхъ повторнаго голосованiя, перебаллтировки. Но никакихъ гарантiй нѣтъ въ томъ, что и второе, и третье, и четвертое голосованiе не дастъ потребнаго числа избранныхъ. Абсолютное большинство Керна въ этомъ отношенiи обладаетъ тѣми же свойствами, что и обыкновенное абсолютное большинство иронически именуемое имъ „половиннымъ большинствомъ" (Hälftenmehr): нѣтъ никакихъ способовъ обезпечить навѣрняка полученiе такого большинства при выборахъ.

Такимъ образомъ и при пониженномъ избирательномъ знаменателѣ возможны случаи недовыбора потребнаго числа представителей и наличности пропадающихъ даромъ некратныхъ знаменателю избытковъ голосовъ, и, слѣдовательно, опять представляется тотъ же вопросъ: какимъ образомъ при некратныхъ избирательному знаменателю, числахъ голосовъ, поданныхъ за отдѣльные списки, получить полное число представителей съ рас-

предѣленіемъ ихъ между различными списками по возможности пропорціонально числу голосовъ, поданныхъ за каждый списокъ?

Для разрѣшенія этой задачи предлагаются два способа. Одни, напримѣръ, Пернолетъ, предлагаютъ слѣдовать при этомъ извѣстному правилу товарищества. А такъ какъ по условіямъ задачи, рѣшеніе должно быть непремѣнно въ цѣлыхъ числахъ [1]), то предлагаютъ наибольшія изъ полученныхъ дробей считать за цѣлыя единицы, а мелкія дроби отбрасывать вовсе.

Предположимъ численность трехъ партій въ 5,330, 4,330 и 340 голосовъ, а число подлежащихъ избранію представителей—10. Примѣняя правило товарищества для распредѣленія этихъ 10 представителей пропорціонально численности партій, получимъ для трехъ партій: 5,33; 4,33 и 0,34 представителей. Все числа смѣшанныя или дробныя. Если вовсе отбросить дроби, то избранными окажется только 9 представителей вмѣсто требуемыхъ 10. Если счесть наибольшую изъ полученныхъ дробей за единицу, то представителей будетъ полное число—10 и они распредѣляться между партіями такъ: 5, 4, 1.

Пропорціональность здѣсь, конечно, не очень строгая: первая партія получитъ одного представителя на 1065 голосовъ, а третья — всего на 340. Но что еще важнѣе—результаты такого распредѣленія представите-

[1]) Такъ какъ нельзя избрать половину или треть представителя.

лей, завися главнымъ образомъ отъ соотношенія величины остающихся дробей, а не отъ дѣйствительной численности партій, могутъ совершенно измѣняться въ силу самаго ничтожнаго измѣненія въ численности партій.

Предположимъ, напримѣръ, что численность двухъ первыхъ партій измѣнилась на 70 голосовъ: первая получила 5,400, вторая 4,260; третья по прежнему 340. Распредѣляя при такихъ условіяхъ представителей по правилу товарищества съ превращеніемъ большихъ дробей въ единицы, получимъ для первой партіи 6, для второй по прежнему 4, для третьей ни одного.

Такимъ образомъ вслѣдствіе самаго ничтожнаго измѣненія въ численности распредѣленіе представителей по этому способу можетъ давать совершенно различные результаты. Но способъ этотъ представляетъ еще и другія неудобства. При немъ малочисленныя партіи получаютъ ничѣмъ не оправдываемое усиленіе представительства. Въ самомъ дѣлѣ, когда въ смѣшанныхъ числахъ дроби сосчитываются за цѣлыя единицы, то относительно большее увеличеніе, получаютъ наименьшія числа. Когда большая партія вмѣсто $6^1/_2$ получаетъ 7 представителей, она выигрываетъ въ масштабѣ представительства всего на $7,79^0/_0$, а если малочисленная партія получитъ вмѣсто $1^1/_2$—2 представителя, она выиграетъ въ представительствѣ на $33,33^0/_0$.

Чтобы избѣгнуть подобныхъ колебаній и несообразностей, въ распредѣленіи представителей, совершенно нарушающихъ пропорціональность, въ основу распредѣленія надо принять наивозможно бо́льшее число, которое бы

въ числахъ, выражающихъ общую численность партій, содержалось столько цѣлыхъ разъ, сколько требуется избрать представителей. Это число называютъ *числомъ-распредѣлителемъ* (chiffre répartiteur).

Но какъ найти такое число-распредѣлителя для каждаго даннаго случая? Способъ отысканія числа-распредѣлителя указанъ былъ бельгійскимъ юристомъ д'Ондтомъ [1]). Онъ заключается въ слѣдующемъ:

Число голосовъ, полученныхъ отдѣльными партіями, дѣлятъ послѣдовательно на рядъ натуральныхъ чиселъ: 1, 2, 3 и т. д. Полученныя частныя располагаютъ въ порядкѣ ихъ величины, начиная съ бо́льшаго. Числомъ-распредѣлителемъ всегда будетъ то частное, которое по порядку занимаетъ мѣсто, соотвѣтствующее числу подлежащихъ избранію представителей. Если надо избрать трехъ, распредѣлителемъ будетъ третье по величинѣ частное, если пять—пятое и т. д.

Возьмемъ тѣ же числа, что въ двухъ предшествующихъ примѣрахъ. Тогда по способу д'Ондта для перваго получимъ:

1 :	5330 —	4330 —	340
2 :	2665 —	2165 —	170
3 :	1443 —	1110 —	113
4 :	1332 —	1082 —	85
5 :	1066 —	841	
6 :	707		

---

[1]) D'Hondt, Système pratique de répresentation proportionnelle. 1882.

Десятое по величинѣ частное 841; первая и вторая партія получаютъ по пяти представителей, третья — ни одного.

При измѣненной, какъ во второмъ примѣрѣ, численности партій получаемъ:

1 :	5400 —	4260 —	340
2 :	2700 —	2130 —	170
3 :	1800 —	1420	
4 :	1350 —	1065	
5 :	1080 —	852	
6 :	900		

Десятое по величинѣ частное 900; первая партія получаетъ 6, вторая—4, третья ни одного.

Такимъ образомъ по правилу д'Ондта, третья партія ни въ первомъ, ни во второмъ случаѣ не получитъ ни одного представителя, что, конечно, болѣе отвѣчаетъ требованіямъ пропорціональности.

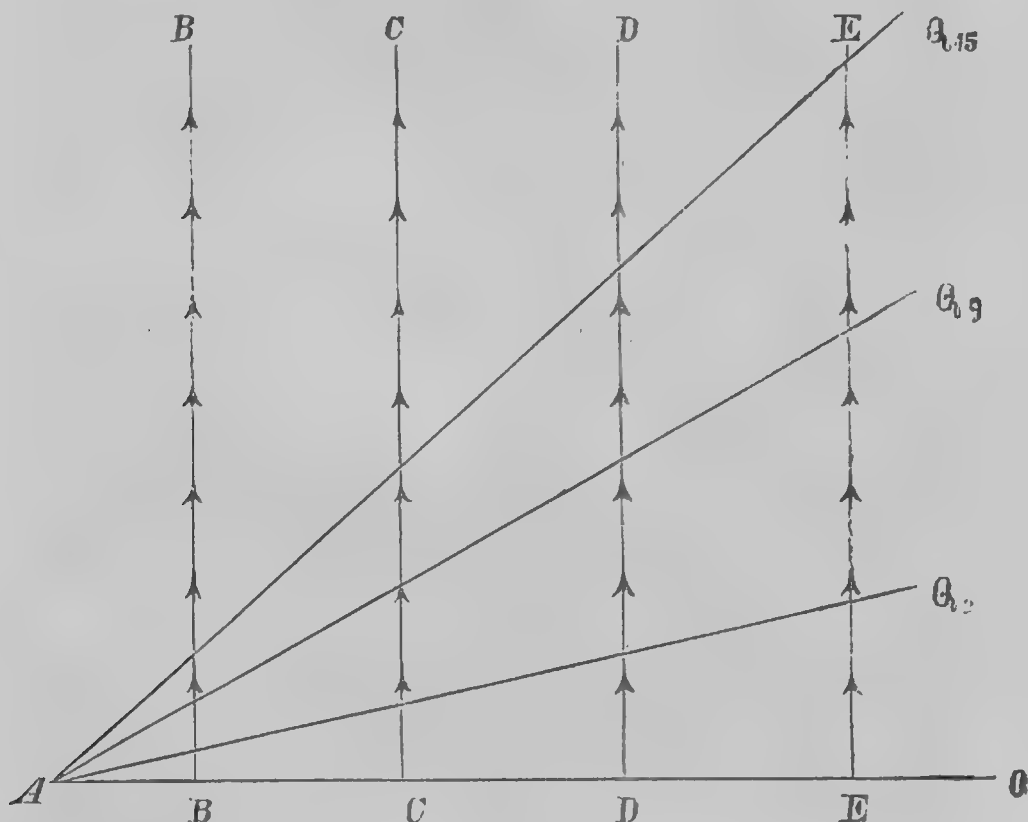
Этотъ нѣсколько сложный, а главное медленный способъ отысканія числа-распредѣлителя, значительно упрощенъ базельскимъ профессоромъ Гагенбахъ-Бишоффомъ, такъ что въ его передѣлкѣ онъ доступенъ каждому, умѣющему считать хотя бы только по пальцамъ.

Пріемъ Гагенбаха [1]) такъ сказать графическій. Онъ основанъ на томъ свойствѣ подобныхъ трехугольниковъ, что соотвѣтственныя стороны ихъ пропорціональны. Это даетъ возможность построить такой „избирательный

---

[1]) Bulletin de la sociéte suisse pour la répresentation proportionnelle. 1886. № 3, p. 143.

трехугольникъ“, съ помощью котораго почти автоматически отсчитывается число представителей, приходящихся на каждый списокъ пропорціонально числу поданныхъ за него голосовъ. Дѣлается это слѣдующимъ образомъ.



По линіи AO, отъ точки A, откладываемъ линіи AB, AC, AD, AE, длина которыхъ пропорціональна числу голосовъ, полученныхъ отдѣльными списками B, C, D, E. Изъ точекъ B, C, D, E возстановляемъ перпендикуляры BB, CC, DD, EE и дѣлимъ ихъ на равныя части произвольной величины. Затѣмъ изъ точки A про-

водимъ линію AQ такъ, чтобы между нею и линіею AO оказалось на всѣхъ перпендикулярахъ вмѣстѣ столько дѣленій, сколько требуется избрать представителей. Число дѣленій оказавшееся при этомъ на каждомъ перпендикулярѣ между линіями AO и AQ и будетъ указывать, сколько представителей приходится на соотвѣтствующій этому перпендикуляру списокъ пропорціонально количеству полученныхъ имъ голосовъ, выраженному разстояніемъ основанія перпендикуляра отъ точки A. Такъ линія AQ_2 указываетъ распредѣленіе двухъ представителей, AQ_9—девяти, AQ_{16}—шестнадцати.

Избирательный трехугольникъ Гагенбаха даетъ самое простое разрѣшеніе задачи распредѣлить представителей при некратныхъ избирательному знаменателю числахъ голосовъ, полученныхъ отдѣльными списками, съ возможною все-таки пропорціональностью этимъ числамъ. Но по самымъ условіямъ задачи всегда возможно, что окажутся списки вовсе безъ представителей, если число голосовъ, ими полученныхъ, будетъ меньше числа-распредѣлителя, что у многихъ списковъ окажутся непредставленные остатки. Мы уже знаемъ, что это неизбѣжно. Избирательный знаменатель изображаетъ собою какъ бы толщину той линіи, которою выводится рисунокъ выборнаго представительства. Партіи, недостигающія толщины этой линіи, или разницы въ численности партій, также недостигающія этого предѣла, не могутъ найти себѣ выраженія въ составѣ представительнаго собранія при данномъ избирательномъ знаменателѣ.

Съ этимъ, какъ съ необходимымъ зломъ, приходится

мириться. Но система конкурирующихъ списковъ приводитъ къ бóльшему, чѣмъ это неизбѣжно, нарушенію пропорціональности. Недостигающія по своей численности избирательнаго знаменателя, партіи при этомъ не только остаются непредставленными, но въ зависимости отъ ихъ численности понижается число голосовъ, на которое дается по одному представителю многочисленнымъ партіямъ, или, другими словами, соотвѣтственно численности не представленныхъ партій увеличивается число представителей крупныхъ партій.

Еслибы при 2400 голосующихся требовалось избрать *шесть* представителей и голоса раздѣлились между тремя партіями такъ, чтобы одна имѣла 1200, другая—800, третья—400; всѣ партіи получили бы по одному представителю на 400 голосовъ. Если же партіи раздробятся такъ, что будутъ четыре партіи въ 1,200, 750, 250 и 200, то число-распредѣлитель будетъ равенъ 300, и не только двѣ послѣднія партіи, имѣющія вмѣстѣ 450 голосовъ, останутся вовсе безъ представителя, но кромѣ того первая партія получитъ вмѣсто трехъ, четыре представителя, одного лишняго, какъ бы за счетъ 450 непредставленныхъ голосовъ.

Отчего зависитъ такое усиленіе представительства крупныхъ партій за счетъ мелкихъ, остающихся вовсе непредставленными? Ни отъ чего другого, какъ отъ того, что при системѣ конкурирующихъ списковъ, число избираемыхъ опредѣляется напередъ внѣ всякаго отношенія къ степени партійной раздробленности. Другими словами, при опредѣленіи напередъ числа избираемыхъ, какъ бы

упускается изъ виду, что только партіи, численность которыхъ не меньше избирательнаго знаменателя, могутъ быть представлены. Еслибы этого не было, пропорціональность представительства нарушалась бы не такъ сильно. Мелкія группы и тогда остались бы непредставленными, но численность непредставленныхъ группъ не обусловливала бы тогда собою непропорціональнаго усиленія представительства крупныхъ группъ.

Исходя изъ этого соображенія, извѣстный германскій юристъ Отто Беръ [1]), предложилъ отказаться отъ опредѣленія напередъ числа переднихъ представителей, такъ чтобы оно могло измѣняться въ зависимости отъ возростанія или умаленія партійной раздробленности. Въ своей статьѣ, появившейся въ Grenzboten, за 1892 годъ, онъ проектируетъ слѣдующую организацію выборовъ въ германскій рейхстагъ. Прежде всего, чтобы устранить преобладаніе необразованной массы, онъ считаетъ необходимымъ надѣлить образованныхъ нѣсколькими голосами, подобно тому, какъ это установлено теперь въ Бельгіи. Но затѣмъ онъ требуетъ также пропорціональнаго представительства въ очень своеобразной формѣ.

Выборы должны производиться во всей странѣ сообща, безъ раздѣленія на избирательные округа. Каждый избиратель долженъ на своемъ избирательномъ бюллетенѣ отмѣтить *партію*, за которую онъ подаетъ свой голосъ, причемъ обозначеніе партіи можетъ быть какъ *принципіальное*, напр., консервативная, либеральная, соціали-

---

¹) *Otto Bähr*, Grenzboten, 1892, II, S. 385 fg.

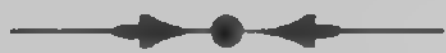
стическая, или *личное*, напр., партія Бисмарка, Штеккера и т. п. Для дѣйствительности избирательнаго бюллетеня и достаточно обозначенія партіи. Означать въ бюллетенѣ, кромѣ партіи, и самыя имена кандидатовъ, не обязательно. Можно подать бюллетень, не написавъ на немъ ни одного имени, а только названіе партіи. Но если избиратель того пожелаетъ, онъ можетъ написать и имена кандидатовъ.

На опредѣленное напередъ число бюллетеней, съ именами кандидатовъ и безъ нихъ, полученное каждой партіей, напримѣръ, 20,000, ей предоставляется по одному представителю. Избранными признаются тѣ кандидаты, которые получаютъ опредѣленное число голосовъ, меньшее чѣмъ то, на которое дается по одному представителю. Беръ предлагаетъ опредѣлить это число въ 12,000. Если при этихъ условіяхъ избранными отъ какой-либо партіи окажется меньшее число представителей, чѣмъ на какое она имѣетъ право, недовыбранныхъ избираютъ выбранные отъ этой партіи. Партіямъ, не получившимъ 20,000 голосовъ, вовсе не предоставляется избирать представителей, и сообразно съ этимъ численный составъ рейхстага будетъ колебаться въ зависимости отъ степени партійной раздробленности.

Подобныя колебанія въ численности представительнаго собранія не представляютъ никакого неудобства. Опредѣленіе числа членовъ парламента есть вообще дѣло произвольное. Нельзя найти никакого разумнаго основанія тому, чтобы палата имѣла непремѣнно 500, а не 400 или 700 членовъ. Напротивъ, система Отто Бера ведетъ

къ тому, что численность палаты будетъ зависить не отъ одного только произвола законодателя, а отъ степени партійной раздробленности. Чѣмъ сильнѣе раздробленность, тѣмъ меньше членовъ парламента; чѣмъ партіи болѣе сплоченны, тѣмъ палаты многочисленнѣе.

Нетрудно убѣдиться, что такъ именно и должно быть, согласно самому существу дѣла. Отчего зависитъ бо́льшая или меньшая партійная раздробленность? Конечно отъ общаго настроенія общественнаго мнѣнія. Когда совершается подъемъ общественной жизни, когда выдвигаются широкіе, крупные вопросы, привлекающіе общее вниманіе для всѣхъ имѣющіе значеніе, тогда раздробленность партій всегда уменьшается. Разъ всѣ мелкіе, частные интересы заслоняются однимъ, выдвинутымъ на очередь вопросомъ, группировка партій всецѣло и исключительно опредѣляется отношеніемъ къ этому одному вопросу, и партій не можетъ быть слишкомъ много. Слѣдовательно, когда представительному собранію предстоитъ обсуждать болѣе важные вопросы, и представителей будетъ избрано больше. Когда же уровень общественной жизни понижается, на очереди стоятъ только мелкіе, второстепенные вопросы, для обсужденія ихъ достаточно и меньшее число представителей.



VII.

Доводы за и противъ.

Пропорціональные выборы по системѣ конкурирующихъ списковъ съ распредѣленіемъ представителей по способу д'Ондта или Гагенбахъ-Бишоффа и особенно по системѣ Отто Бера, могутъ быть осуществлены на дѣлѣ безъ особыхъ практическихъ затрудненій. Но идея пропорціональнаго представительства вызываетъ не мало и принципіальныхъ возраженій. Говорятъ, будто бы въ основѣ этой идеи лежитъ совершенное непониманіе существа современнаго народнаго представительства, его основаній и назначенія.

Такъ прежде всего усматриваютъ въ пропорціональномъ представительствѣ прямое противорѣчіе началу *единства* народнаго представительства. Отличительная особенность современныхъ парламентовъ сравнительно съ средневѣковыми сословными сеймами заключается въ томъ, что какъ весь парламентъ, такъ и каждая изъ палатъ и каждый отдѣльный членъ палаты представляютъ всѣ

вмѣстѣ и каждый въ отдѣльности весь народъ, какъ одно цѣлое, а не отдѣльныя группы избирателей. Гдѣ бы и кѣмъ бы ни былъ избранъ депутатъ и какимъ бы числомъ голосовъ ни состоялось его избраніе, онъ всегда одинаково признается *народнымъ* представителемъ, а не мѣстнымъ или партійнымъ. Именно потому, что каждый представитель есть представитель всего народа, а не своихъ только избирателей, избиратели не имѣютъ надъ нимъ никакой власти: не даютъ ему наказовъ, не могутъ отозвать его до истеченія срока полномочій, хотя бы его дѣятельность оказалась въ рѣзкомъ разладѣ съ ихъ собственными взглядами. Все это отъ того, что руководящимъ началомъ дѣятельности народнаго представителя должны служить общіе народные интересы, а не интересы подавшей за него голоса группы избирателей.

Но если каждый представитель, какъ бы онъ ни былъ избранъ, представляетъ весь народъ, нельзя говорить о неполнотѣ или непропорціональности представительства. Такія требованія можно было предъявлять и подобные упреки можно было дѣлать средневѣковому сословному представительству, лишенному единства, представлявшему не народъ, а составляющія его отдѣльныя сословія. Теперь же всѣ избиратели составляютъ единый народъ и въ этомъ качествѣ находятъ себѣ представителей одинаково въ каждомъ изъ нѣсколькихъ сотенъ избранныхъ лицъ.

Напротивъ, пропорціональные выборы предполагаютъ прямое отрицаніе единства народнаго представительства. Избранные по системѣ пропорціональныхъ выборовъ от-

дѣльными группами солидарныхъ между собой избирателей, явятся не представителями народа, а только избравшей ихъ партіи. Такимъ образомъ введеніе пропорціональнаго представительства знаменовало бы собой своего рода возвратъ къ раздробленному сословному представительству средневѣковья. Какъ тогда представительство получалъ не народъ, а отдѣльныя сословія, такъ пропорціональные выборы дадутъ представительство отдѣльнымъ партіямъ. Только при избраніи большинствомъ можно получить дѣйствительно народныхъ представителей.

Можно ли согласиться съ такими соображеніями? Члены современныхъ парламентовъ, безъ сомнѣнія, народные представители; но этимъ опредѣляются только особенныя условія ихъ дѣятельности, а не порядокъ выборовъ. Будучи народными представителями, они должны руководствоваться въ своей дѣятельности лишь требованіями общаго народнаго блага, какъ оно выясняется изъ взаимнаго обмѣна ихъ мыслей въ представительномъ собраніи, а не частными интересами своихъ избирателей. Поэтому народные представители въ отличіе отъ прежнихъ, сословныхъ, ставятся въ полную независимость отъ избирателей. Но этимъ еще не опредѣляется порядокъ выборовъ. Изъ понятія народныхъ представителей нельзя вывести необходимости избирать ихъ непремѣнно всѣмъ избирателямъ сообща, безъ всякой качественной ихъ группировки. И при выборахъ большинствомъ избиратели иногда группируются не только по территоріальнымъ округамъ, но и по различію ихъ общественнаго положенія. Особенность пропорціональныхъ выборовъ не въ томъ,

что ими установляется группировка избирателей, а въ томъ, что эта группировка не обязательная, а свободная, группировка не по формальнымъ внѣшнимъ признакамъ, а по дѣйствительному внутреннему сходству интересовъ и воззрѣній. Но группировка избирателей, будетъ ли она свободная или обязательная, все равно не мѣшаетъ избраннымъ быть народными представителями. Только въ процессѣ избранія различаются тутъ представители различныхъ общественныхъ группъ; но разъ избранные всѣ они дѣйствуютъ одинаково, какъ представители всего народа.

Иное пониманіе того принципа, что современные представители—представители всего народа, а не своихъ только избирателей и примѣненіе этого принципа къ опредѣленію самаго порядка выборовъ, привело бы къ установленію совершенно однороднаго состава представительныхъ собраній. Между тѣмъ собраніе, все сплошь состоящее изъ людей вполнѣ между собою солидарныхъ и единомыслящихъ, было бы совершенно непригодно для выполненія лежащей на немъ задачи всесторонняго обсужденія законопроектовъ и контроля за дѣятельностью правительства. Для успѣшной дѣятельности представительнаго собранія необходимо присутствіе въ немъ и оппозиціонныхъ элементовъ, а это непремѣнно предполагаетъ разнородность состава. И на дѣлѣ всякое представительное собраніе распадается на нѣсколько борющихся другъ съ другомъ партій. Все различіе въ этомъ отношеніи между выборами большинствомъ и пропорціональными выборами лишь въ томъ, что при выборахъ большин-

ствомъ ничѣмъ не обезпечено соотвѣтствіе соотношенія численности партій въ парламентѣ съ соотношеніемъ ихъ численности въ общемъ составѣ избирателей. Пропорціональные выборы обезпечиваютъ такое соотвѣтствіе и можетъ ли быть сомнѣніе въ томъ, что идея народнаго представительства осуществится полнѣе, правильнѣе именно тѣмъ собраніемъ, гдѣ соотношеніе партій совпадаетъ съ соотношеніемъ ихъ въ самомъ народѣ? Чѣмъ точнѣе партійный составъ собранія соотвѣтствуетъ партійному составу населенія, тѣмъ вѣрнѣе дѣтельность собранія выразитъ настроеніе народа. Поэтому, если задача народнаго представительства въ томъ, чтобы служить выраженіемъ народной воли, пропорціональные выборы должны быть предпочтены выборамъ по большинству.

Къ тому же никакъ нельзя согласиться съ тѣмъ, будто бы пропорціональные выборы непремѣнно усиливаютъ партійный характеръ выборовъ. Составляемые отдѣльными партіями списки кандидатовъ служатъ основой голосованія не только при выборахъ пропорціональныхъ, но и при выборахъ по большинству, какъ, напр., въ Бельгіи, гдѣ избиратели могутъ подавать голосъ только за внесенныхъ въ предварительно заявленные списки кандидатовъ. И именно при выборахъ по большинству эти списки имѣютъ по необходимости рѣзко партійный характеръ. Такъ какъ для избранія требуется получить больше половины голосовъ, то только тѣ списки могутъ разсчитывать на успѣхъ, которые выставлены сильной и сплоченной партіей. При пропорціональныхъ же выборахъ получаютъ представительство мелкія группы солидар-

ныхъ между собою избирателей, не развившіяся еще въ настоящія политическія партіи съ опредѣленной программой и съ строгой партійной дисциплиной. Не пропорціональные выборы, а именно выборы по большинству предполагаютъ непремѣнное существованіе еще до выборовъ опредѣленно сложившихся партій. При пропорціональныхъ же выборахъ, напротивъ, достаточно и группировки въ сравнительно мелкія солидарныя группы избирателей, представители которыхъ уже потомъ, въ народномъ собраніи, при совмѣстномъ обсужденіи политическихъ вопросовъ, соединятся въ опредѣленныя партіи. И такой порядокъ окончательнаго образованія партіи не при самыхъ выборахъ, а въ палатахъ, конечно, болѣе соотвѣтствуютъ идеѣ народнаго представительства, такъ какъ при этомъ условіи группировка партій опредѣлится различіемъ въ пониманіи именно общихъ народныхъ интересовъ, а не вліяніемъ частныхъ, мѣстныхъ и классовыхъ интересовъ, преобладающихъ въ томъ или другомъ отдѣльномъ избирательномъ округѣ.

По всему этому и съ точки зрѣнія соотвѣтствія требованіямъ единства народнаго представительства надо отдать предпочтеніе пропорціональнымъ выборамъ. Но затѣмъ противъ нихъ выдвигаютъ возраженія и другого рода, еще болѣе рѣшительныя. Говорятъ, будто бы идея пропорціональнаго представительства основана на совершенно ошибочномъ пониманіи самыхъ основаній политическаго представительства.

Пропорціональные выборы имѣли бы смыслъ, если бы политическое представительство, подобно добровольному

представительству въ гражданскомъ правѣ, служило лишь средствомъ выраженія и осуществленія воли представляемаго, еслибы задачей народныхъ представителей было служить выразителемъ уже готовой, сложившейся народной воли или воли отдѣльныхъ группъ гражданъ. Но въ дѣйствительности назначеніе народнаго представительства, его основаніе совсѣмъ другое.

Народные представители не призваны выражать ничьей чужой воли: ни воли своихъ избирателей, ни воли народа въ цѣломъ. Политическое представительство не добровольное представительство, а необходимое. Оно установлено не для передачи ради бо́льшаго удобства осуществленія дѣйствительно существующей воли представляемаго субъекта представителямъ, а для искусственной организаціи на дѣлѣ несуществующей воли. Какъ опекунъ ребенка или душевно-больного, такъ и народные представители представляютъ народъ не потому, чтобы они являлись пассивными выразителями его дѣйствительной воли, а потому, что своею высшею, лучшею, болѣе сознательною и болѣе разумною волей замѣняютъ смутныя, неопредѣленныя, неразумныя желанія народа. Они избранные народа не въ томъ смыслѣ, чтобы народъ избиралъ ихъ для осуществленія своей воли. Они избранная, лучшая часть народа и именно какъ лучшіе представляютъ его. Избраніе вовсе не означаетъ возложенія на избираемаго осуществленія воли избирателя. Къ выбору представителей прибѣгаютъ потому, что нѣтъ другого лучшаго средства выдѣлить изъ общей массы народа его достойнѣйшихъ представителей. Успѣхъ на вы-

борахъ, число полученныхъ голосовъ есть лучшее мѣрило степени вліянія избираемаго на окружающее его общество. А вліяніе непремѣнно предполагаетъ силу нравственную или матеріальную. Чѣмъ значительнѣе сила, тѣмъ шире вліяніе. Поэтому единственный цѣлесообразный порядокъ выборовъ представителей это выборъ большинствомъ. Такой выборъ даетъ тѣмъ лучшіе результаты, чѣмъ шире, многочисленнѣе и пестрѣе кругъ избирателей. Въ тѣсномъ кругу людей одного уровня развитія, связанныхъ другъ съ другомъ единствомъ понятій, воззрѣній, вкусовъ и непосредственными личными связями, не трудно быть избраннымъ и жалкой посредственности. Личныя связи восполнятъ здѣсь недостатокъ дѣйствительной силы. Напротивъ, получить большинство въ обширномъ избирательномъ округѣ, съ многочисленнымъ разнороднымъ населеніемъ, возможно только выдающемуся дѣятелю, достоинство котораго стоитъ выше личной и партійной розни массы избирателей.

При такомъ пониманіи представительства, пропорціональные выборы должны быть безусловно отвергнуты. Когда избиратели станутъ группироваться по сходству и различію ихъ воззрѣній и интересовъ и сообща выбирать представителей будутъ сравнительно мелкія солидарныя между собой группы, успѣхъ кандидатуры будетъ обусловленъ не тѣмъ, чтобы быть лучшимъ, чтобы возвышаться надъ массой, а тѣмъ, напротивъ, чтобы быть въ какой-нибудь изъ этихъ группъ своимъ. Только *свой*, а не лучшій, не избраннѣйшій можетъ быть выбранъ. Рѣшающее значеніе получитъ тогда не объективное до-

стоинство кандидатовъ, а исключительно партійныя соображенія. А такъ какъ въ основу партійной группировки могутъ лечь самыя низменныя стремленія, то составъ представительства при пропорціональныхъ выборахъ долженъ неизбѣжно качественно понизиться.

Выборы большинствомъ приводятъ къ организаціи объединенной воли избранной части народа, призванной представлять народъ, безъ такой организаніи являющій въ своей жизни хаосъ разнообразныхъ, противорѣчивныхъ стремленій. Пропорціональные выборы возводятъ этотъ хаосъ въ принципъ. Вмѣсто объединяющаго представительства народа какъ цѣлаго избраннѣйшею его частью, они дадутъ разрозненное представительство всѣхъ различныхъ и даже самыхъ низменныхъ, самыхъ мутныхъ теченій общественной жизни, неспособныхъ къ разумному, сознательному руководству дѣлами государственнаго управленія.

Мнѣ думается, однако, что и при такомъ пониманіи пароднаго представительства, какъ избраннѣйшей части народа, болѣе правильнымъ способомъ избранія слѣдуетъ признать не выборы большинствомъ, а пропорціональные выборы.

Выборы большинствомъ въ своей практической постановкѣ могутъ принимать двѣ существенно-различныя формы: они устроиваются или какъ выборы индивидуальные (scrutin individuel, single site system) или какъ коллективные (scrutin de liste). При выборахъ индивидуальныхъ установляется столько избирательныхъ округовъ, сколько требуется избрать представителей.

Слѣдовательнс, отъ каждаго округа избирается только по одному представителю и каждый избиратель можетъ подать голосъ только за одного кандидата.

Не трудно убѣдиться, что при такихъ индивидуальныхъ выборахъ число голосовъ, необходимое для избранія, меньше, чѣмъ при пропорціональныхъ выборахъ. При пропорціональныхъ выборахъ оно равняется частному отъ дѣленія числа избирателей на число представителей; при индивидуальныхъ же выборахъ — половинѣ этого частнаго, увеличенной единицей.

При коллективныхъ выборахъ дѣло ставится нѣсколько иначе. Число голосовъ, требуемое для избранія, тутъ больше, больше во столько разъ, по скольку представителей приходится на каждый отдѣльный избирательный округъ. Слѣдовательно, при такихъ выборахъ число это будетъ больше, чѣмъ при пропорціональныхъ выборахъ, если только на каждый округъ придется болѣе чѣмъ по два представителя. Можно ли, однако, утверждать, что и при такихъ условіяхъ коллективные выборы дадутъ болѣе избранное представительство, нежели пропорціональные выборы?

Для выясненія этого вопроса надо обратить вниманіе на возможность двухъ типичныхъ комбинацій соотношенія враждебныхъ партій.

Могутъ быть двѣ крупныя партіи; можетъ быть много мелкихъ фракцій, дѣлающихъ возможнымъ образованіе большинства только въ силу коалиціи. Въ первомъ случаѣ партія, располагающая большинствомъ голосовъ, одна изберетъ всѣхъ представителей, сколько бы

ихъ ни требовалось. Меньшинство, хотя бы и очень крупное, остается вовсе безъ представителей.

Можно ли, при такихъ условіяхъ, утверждать, что всѣ избранные большинствомъ представители должны быть въ самомъ дѣлѣ избраннѣйшіе? Едва ли. Сплоченное, сильное большинство, конечно, не станетъ ни за что подавать голосовъ за кандидатовъ враждебной ему партіи; она всегда будетъ проводить какихъ бы то ни было, но непремѣнно *своихъ* кандидатовъ. Партійная точка тутъ безусловно возобладаетъ надъ соображеніями личнаго достоинства кандидата. Враждебный кандидатъ, чѣмъ онъ достойнѣе, тѣмъ онъ непріятнѣе и опаснѣе. Поэтому большинство всегда охотнѣе подаетъ голоса за самаго послѣдняго изъ своихъ кандидатовъ, чѣмъ за самаго выдающагося изъ чужихъ.

И въ томъ случаѣ, когда большинство представляетъ коалицію нѣсколькихъ мелкихъ фракцій, выборы большинствомъ не обезпечиваютъ особенной избранности представителей. Коалиція предполагаетъ сдѣлку, соглашеніе, взаимныя уступки. Отдѣльныя фракціи примыкаютъ къ коалиціи только подъ непремѣннымъ условіемъ внесенія въ списокъ ихъ собственнаго кандидата. У коалиціоннаго большинства поэтому списокъ кандидатовъ не будетъ цѣльный, поддерживаемый дѣйствительно всѣмъ большинствомъ, а сборный, составленный изъ кандидатовъ только отдѣльныхъ фракцій. При такихъ условіяхъ дѣйствительное число голосовъ, какое будетъ имѣть за собой каждый представитель, окажется очень невелико, меньше чѣмъ при пропорціональныхъ выборахъ.

Но всѣмъ этимъ еще не исчерпываются принципіальныя возраженія противъ идеи пропорціональнаго представительства. Указываютъ на ея противорѣчіе не только самымъ основаніямъ и единству народнаго представительства, но и той задачѣ, остуществлять которую призваны представительныя собранія.

Пропорціональные выборы, говорятъ, были бы умѣстны и пригодны, еслибы задача представительныхъ собраній имѣла теоретическій характеръ, еслибы это были академіи, призванныя къ научному обсужденію политическихъ вопросовъ. Тогда бы главнымъ и единственнымъ условіемъ надлежащаго ихъ состава являлось бы дѣйствительно присутствіе въ нихъ представителей всѣхъ возможныхъ мнѣній и взглядовъ.

Но въ дѣйствительности задачи народнаго собранія не въ томъ только, чтобы разсуждать, а въ томъ, и прежде всего въ томъ, чтобы дѣйствовать. Народное представительство опредѣляетъ направленіе всей государственной дѣятельности, имъ поддерживаются и низвергаются министерства. Дѣло народныхъ представителей—практическое дѣло, а не отвлеченная теоретическая задача. Но для возможности дѣйствовать прежде всего и больше всего необходимо единство. Слишкомъ пестрое по составу собраніе, не можетъ проявить энергичной дѣятельности. Его силы будутъ всецѣло уходить на внутреннюю борьбу составляющихъ его мелкихъ партій. Дѣятельнымъ можетъ быть только собраніе, состоящее изъ немногихъ партій, всего лучше только изъ двухъ, изъ которыхъ одна располагала бы сильнымъ, подавляю-

щимъ большинствомъ. Только при такомъ составѣ собранія министерство можетъ найти въ немъ прочную, надежную опору. А такой составъ можетъ дать лишь выборы по большинству, именно потому, что при этомъ устраняются всѣ партіи, по численности своей не превышающія половины избирателей. Пропорціональные выборы приведутъ, напротивъ, къ тому, что представители всѣхъ, даже самыхъ мелкихъ партій, попадутъ въ собраніе и въ немъ нельзя будетъ составить сколько-нибудь сплоченнаго и надежнаго большинства. Представительное собраніе съ такимъ составомъ по необходимости изнеможетъ въ безъисходной внутренней борьбѣ составляющихъ его безчисленныхъ фракцій.

Это возраженіе основано всецѣло на ничѣмъ недоказанномъ предположеніи, будто бы пропорціональные выборы сами по себѣ при всякихъ условіяхъ даютъ непремѣнно крайне пестрый, раздробленный партійный составъ представительства. Наблюденіе надъ дѣйствительными явленіями современной парламентской жизни приводитъ совершенно къ иному заключенію. Партійная раздробленность за послѣднее время, усиливается повсемѣстно и тамъ, гдѣ старый порядокъ выборовъ большинствомъ сохраняется во всей своей неприкосновенности. Стоитъ припомнить хотя бы новѣйшую парламентскую исторію Франціи. Въ ней не введено ни пропорціональныхъ выборовъ ни даже ограниченнаго голосованія, а партійная раздробленность палатъ, избираемыхъ большинствомъ, и обусловленная ею неустойчивость министерствъ, достигли тамъ повидимому своихъ крайнихъ предѣловъ. Да и въ самой

Англіи, также сохраняющей по прежнему выборы большинствомъ, парламентская жизнь уже не сводится болѣе къ борьбѣ и чередованію только двухъ крупныхъ партій, виги и тори.

Все это доказываетъ, что бо́льшая или меньшая партійная раздробленность представительства зависитъ не столько отъ порядка выборовъ, сколько отъ другихъ причинъ.

Прежде всего отъ настроенія общественнаго мнѣнія. Если въ странѣ существуетъ сильная, сплоченная партія, она при пропорціональныхъ выборахъ не можетъ не дать крѣпкаго большинства въ палатахъ. Только при выборахъ большинствомъ съ распредѣленіемъ избирателей по многимъ округамъ, большинство можетъ, какъ мы видѣли, получить меньшинство представителей. При пропорціональныхъ выборахъ большинство всегда и непремѣнно получитъ и большинство представителей. Если же въ самомъ населеніи нѣтъ крупной партіи, располагающей значительнымъ большинствомъ голосовъ, случайно образовавшееся въ палатахъ большинство не можетъ быть твердымъ и сильнымъ.

Сила партіи опредѣляется не однимъ числомъ голосовъ въ палатахъ, а также, и притомъ главнымъ образомъ, той поддержкой, какую она находитъ себѣ въ общественномъ мнѣніи. При пропорціональныхъ выборахъ парламентское большинство всегда и необходимо выражаетъ собою дѣйствительное большинство избирателей. Поэтому между нимъ и общественнымъ мнѣніемъ не можетъ быть разлада. Напротивъ, при выборахъ большин-

ствомъ, какъ было показано выше, парламентское большинство почти всегда выражаетъ собою воззрѣнія лишь меньшинства избирателей. Отсюда у членовъ такого большинства неизбѣжно является безпокойная заботливость предугадать напередъ для всѣхъ загадочное настроеніе „большинства“ ихъ будущихъ избирателей. Отсюда и всѣ эти безысходныя колебанія и вѣчныя расшатыванія партій. Отсюда невозможность для правительства найти сколько-нибудь надежную проучню опору въ парламентскомъ большинствѣ, являющемся неустойчивымъ результатомъ случайнаго соотношенія партій въ отдѣльныхъ избирательныхъ округахъ.

Партійная раздробленность во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ все растетъ и при выборахъ большинствомъ. Причина этого, надо думать, заключается просто въ постепенномъ расширеніи участія всѣхъ слоевъ населенія въ политической жизни. Когда высокій имущественный цензъ ограничивалъ избирательное право небольшой группой крупныхъ собственниковъ, и по числу ихъ, и по одинаковости ихъ общественныхъ стремленій, ихъ едва хватало на оброзованіе двухъ-трехъ политическихъ партій. Иное дѣло—общее избирательное право. Тутъ не только во много разъ увеличивается число избирателей [1]), но и самый составъ ихъ дѣлается гораздо болѣе разнороднымъ. Общественныя силы, прежде вовсе

[1]) Во Франціи въ эпоху реставраціи насчитывалось всего 160,000 избирателей; во время іюльской монархіи 225,000; теперь 10,000,000. Въ Англіи до билля о реформѣ 1832—400,000, теперь—3,500,000.

устраненныя отъ политической жизни, получаютъ въ ней участіе и, конечно, вносятъ въ нее много новыхъ запросовъ, стремленій, взглядовъ, неукладывающихся въ узкія рамки прежней партійной группировки. Распадаются старыя партіи, образуются новыя и въ результатѣ получается неустойчивая партійная раздробленность.

Итакъ, всѣ эти доводы противъ пропорціональныхъ выборовъ нельзя признать убѣдительными. Но кромѣ того всѣ они, во всякомъ случаѣ, относятся только къ общему политическому представительству. Между тѣмъ выборы находятъ себѣ примѣненіе и во многихъ другихъ случаяхъ, гдѣ противъ пропорціональныхъ выборовъ нельзя привесть и такихъ возраженій.

Всего безспорнѣе превосходство пропорціональныхъ выборовъ при избраніи различныхъ подготовительныхъ комиссій, призванныхъ дать возможно всестороннее освѣщеніе вопроса и намѣтить опредѣленно всѣ спорные пункты. Для выполненія такой задачи необходимо, чтобы комиссія состояла изъ представителей по возможности всѣхъ различныхъ воззрѣній на обсуждаемый вопросъ, а это вѣрнѣе всего достигается именно пропорціональными выборами. Непригодность для избранія подобныхъ комиссій выборовъ большинствомъ всѣми давно сознается. Въ практикѣ сѣверо-американскаго конгресса это неудобство обходится тѣмъ, что парламентскія комиссіи тамъ не избираются палатой, а назначаются предсѣдателемъ палаты, включающимъ въ составъ комиссій и сторонниковъ и противниковъ обсуждаемаго проекта. Во Франціи комиссіи избираются, но не всей палатой въ сово-

купности, а отдѣльными секціями или бюро, на которыя палаты раздѣляются тамъ по жребію. Сенатъ дѣлится на 9 бюро, палата депутатовъ—на 11. Число членовъ комиссіи опредѣляется всегда кратное числу бюро, и каждое бюро отдѣльно избираетъ по равному числу. Такъ какъ при жеребьевомъ распредѣленіи депутатовъ по бюро, соотношеніе различныхъ партій въ отдѣльныхъ бюро не можетъ быть одинаково, то такой порядокъ избранія комиссій обезпечиваетъ имъ разнородный составъ.

Но оба эти способа избранія не представляютъ вполнѣ надежныхъ гарантій надлежащаго состава комиссій. При американскомъ способѣ все зависитъ отъ личныхъ качествъ предсѣдателя, отъ его безпристрастности; при французскомъ порядкѣ—составъ комиссій ставится въ зависимость отъ совершенно случайнаго распредѣленія партій по отдѣльнымъ бюро, и при этомъ легко можетъ случиться, что именно наиболѣе компетентныя по данному вопросу лица окажутся въ бюро, гдѣ ихъ партія въ меньшинствѣ и гдѣ поэтому они не могутъ быть избраны. При пропорціональныхъ выборахъ всѣ эти неудобства устранятся сами собой, и каждая партія получитъ возможность избирать въ комиссіи самыхъ компетентныхъ представителей.

Точно также большія удобства представляютъ пропорціональные выборы въ примѣненіи къ избранію совѣтовъ различныхъ общественныхъ союзовъ, ученыхъ, художественныхъ, благотворительныхъ и т. п. обществъ, гдѣ важнѣе всего обезпечить возможно живой интересъ всѣхъ членовъ къ дѣятельности союза. Но это достижимо

всего полнѣе именно при пропорціональныхъ выборахъ, ни одной партіи не устраняющихъ отъ представительства, дающихъ всѣмъ партіямъ соотвѣтственное ихъ численности участіе въ дѣятельности союза.

Наконецъ, и примѣненіе пропорціональныхъ выборовъ къ устройству учрежденій мѣстнаго самоуправленія не можетъ также вызвать какихъ-либо принципіальныхъ возраженій. Какъ бы кто ни понималъ основы и назначеніе народнаго представительства, не можетъ быть сомнѣнія, что мѣстное представительство должно быть представительствомъ особенныхъ мѣстныхъ интересовъ, всегда разнообразныхъ и въ своемъ разнообразіи всегда поддерживаемыхъ государственной властью, не могущей допустить въ мѣстности подавленіе какимъ-нибудь однимъ случайно возобладавшимъ интересомъ всѣхъ другихъ, для государства въ цѣломъ имѣющихъ нерѣдко огромное значеніе. Поэтому организація мѣстныхъ собраній должна обезпечивать не столько единство, сколько полноту представительства, а лучшее средство для этого—пропорціональные выборы.

Точно такъ же въ мѣстномъ самоуправленіи не можетъ быть мѣста чему-либо подобному парламентскому режиму, съ солидарнымъ партійнымъ министерствомъ, опирающимся на сильное и твердое парламентское большинство. Основой механизма мѣстнаго самоуправленія не служитъ, какъ въ парламентскомъ режимѣ, послѣдовательное чередованіе двухъ борющихся между собой политическихъ партій, одинаково имѣющихъ общее государственное значеніе. Механизмъ мѣстнаго самоуправленія строится на

постоянномъ, непрерывающемся взаимодѣйствіи общихъ задачъ государственной жизни и мѣстныхъ особенностей, мѣстныхъ интересовъ. Мѣстное представительство не является подобно народному, политическому, самостоятельной опорой государственной власти, поддержкой ея авторитета. Органы мѣстнаго самоуправленія дѣйствуютъ сами по уполномочію государственной власти, служатъ ея задачамъ, опираются въ своей дѣятельности на ея авторитетъ.

Единство и сила власти въ мѣстномъ управленіи исходятъ отъ правительства. Задача мѣстнаго представительства въ томъ, чтобы привести дѣйствіе власти въ соотвѣтствіе съ пестрымъ разнообразіемъ интересовъ, порождаемыхъ мѣстными бытовыми особенностями. Мѣстное представительство есть прежде всего представительство интересовъ, а потому противъ примѣняемости въ мѣстномъ самоуправленіи пропорціональныхъ выборовъ не можетъ быть никакихъ принципіальныхъ возраженій.



